

UNE MONNAIE AMÉTALLIQUE

le chèque postal

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 31 mai 1934, à 14 heures

PAR

DON PIERRE ROMANI

Avocat à la Cour

Diplômé de l'École des Sciences Politiques

<i>Président :</i>	M. WILLIAM OUALID	} <i>professeurs</i>
<i>Suffragants :</i>	MM. MAUNIER	
	LAFERRIÈRE	

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}, Éditeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1934

UNE MONNAIE AMÉTALLIQUE

le chèque postal



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNE MONNAIE AMÉTALLIQUE

le chèque postal

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 31 mai 1934, à 14 heures

PAR

DON PIERRE ROMANI

Avocat à la Cour

Diplômé de l'École des Sciences Politiques

<i>Président :</i>	M. WILLIAM OUALID	} <i>professeurs</i>
<i>Suffragants :</i>	MM. MAUNIER LAFERRIÈRE	

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}, Éditeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1934

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.*



INTRODUCTION

« La poste est le banquier de ceux qui n'en ont pas », disait le Président Ribot. Paradoxe ! pensera-t-on de prime abord. La poste, celle de César, de Louis XIII ou d'aujourd'hui est essentiellement un organisme chargé du transport des lettres.

Et pourtant, Il suffit d'entrer dans un quelconque bureau de poste pour voir que le transport des lettres n'est plus l'unique fonction de l'Administration postale. Pour les correspondances, une simple boîte discrètement dissimulée dans un recoin, et un guichet pour la réception des plis chargés, et la vente des timbres. Hors les heures des courriers, il est peu fréquenté, ce guichet. Par contre, chacun des autres qui s'ouvrent sur la salle d'attente, connaissent la faveur du public. A l'un on reçoit les télégrammes ou les versements de Caisse d'épargne. A l'autre, un agent émet et paie des mandats de toutes sortes. Ici on perçoit les contributions et les cotisations pour les assurances sociales. Là on paie les coupons de rentes sur l'État et les pensions militaires, l'on vend des bons du Trésor, et des billets de la Loterie nationale.

Et, toutes les attributions de l'Administration postale

ne sont pas inscrites sur les petites plaques qui couvrent les guichets. On ne voit pas notamment le service des recouvrements dont le développement croît sans cesse, avec l'activité économique. Enfin, une toute petite place à un guichet quelconque est concédée aux chèques postaux.

Quelles sommes sont ainsi payées ou reçues par les préposés aux divers guichets, ou par les facteurs ! La poste est bien une banque, si l'on entend par là un établissement où se manient des espèces, des fonds. Ses clients ? Le petit boutiquier, l'artisan, l'ouvrier, le modeste employé, le paysan. Ceux-là n'ont pas de banquiers qui les effraient, parce qu'ils ne les connaissent pas. Méfiants dès l'entrée dans une somptueuse maison de banque ils vont confiants au bureau des postes du quartier ou du bourg dont ils connaissent la receveuse ou le commis.

Qu'on les paie d'un chèque, les voilà inquiets tant qu'ils ne l'aient pas transformé en numéraire. Et pourtant ils versent en toute tranquillité des sommes souvent importantes contre des feuilles de papier portant un vague paraphe mais dont ils connaissent l'auteur, et orné d'un timbre à date, symbole de la garantie de l'État.

La poste-banque compte encore d'autres clients qui, eux, ne peuvent trouver pour leurs services de caisse un organisme privé assez important. Les collectivités et groupements de toutes sortes, publics ou privés, les établissements de crédit, eux-mêmes, l'État enfin, chargent l'Administration des postes de besognes financières.

Avec une telle clientèle la poste ne pouvait que grandir, et selon le mot de M. Steeg — elle ne « pouvait plus gran-

dir sans se transformer ». La transformation essentielle consista en la création d'un service de chèques postaux. Cet organisme peu important, si l'on en considère seulement l'effectif, permet des mouvements de fonds qui approchent de cinq cents milliards par an, en France. C'est ce service d'une importance économique si considérable qu'on se propose d'étudier ici. Afin de comprendre à la suite de quelles circonstances et dans quel esprit fut créée l'institution en France, on tracera un bref historique des créations dans les divers pays qui précédèrent la France dans cette voie du progrès.

On décrira ensuite le mécanisme du service français, sans entrer dans des détails techniques.

Dans une seconde partie, on tentera de rechercher quelle est l'importance de l'institution, et de dégager son influence et son rôle dans le monde économique moderne.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LES ORIGINES

Tout au long du ^{xix}^e siècle, des économistes, des sociologues, des philosophes — aussi nombreux qu'illustres, critiquèrent l'organisation du monde contemporain et proposèrent de multiples plans de reconstruction. Mais leur attention se porta surtout sur les phénomènes de production, de consommation et de répartition. La circulation fut moins étudiée. Quelques auteurs d'observation socialiste attaquèrent vigoureusement « l'illusion chrysohédonique » qui basait la monnaie sur l'or. Mais la partie constructive de leurs thèses était moins précise que la partie critique. Seul, croit-on, Proudhon proposa un système ayant pour organisme sa fameuse banque d'échange ; et encore voyait-il dans sa banque un établissement de crédit plutôt qu'un institut d'émission.

Le système des chèques postaux ne fut donc pas une création de l'esprit des théoriciens, mais une élucubration de praticiens. Voici comment.

En Autriche, en 1882, une loi avait institué une Caisse nationale d'épargne. Ce n'était pas là une innovation ; d'autres états déjà avaient créé des organismes destinés à favoriser la petite épargne. L'Autriche espérait réussir

comme ils avaient réussi. Pour diverses raisons qui n'ont point leur place ici, cet espoir fut déçu. Les versements étaient inférieurs, et de beaucoup, aux prévisions ; l'institution très rapidement s'avéra onéreuse. C'est pour remédier à cet état de choses que l'Administration autrichienne songea à perfectionner l'institution et à augmenter le nombre des avantages offerts aux adhérents. On avait constaté que les petits industriels ou petits commerçants et les artisans ne voulaient pas adhérer à la Caisse d'épargne, craignant de ne pouvoir disposer rapidement de leurs fonds en cas de besoin. Il convenait donc pour attirer cette clientèle nombreuse et digne d'intérêt, d'accélérer et faciliter les procédés de dispositions de fonds. Ce qui fut fait par voie de simples ordonnances en date des 29 octobre et 1^{er} décembre 1883. Grâce à celles-ci, tout titulaire d'un livret de la Caisse d'épargne de Vienne, ayant au moins déposé 100 florins, eut le droit de disposer de son avoir par chèques. De nouvelles ordonnances du 1^{er} mai et du 6 novembre 1884 accordèrent d'autres facilités, permettant notamment d'approvisionner les comptes par l'intermédiaire des facteurs des Postes ou par versements de valeurs commerciales, bancaires ou postales. Enfin et surtout, l'ordonnance du 1^{er} septembre 1884 organisa le service des virements, l'adhésion étant facultative.

Les résultats dépassèrent largement les espérances. Quatre ans après la création du système, la Caisse d'Épargne de Vienne, compta treize mille adhérents. Tant et si bien que le Gouvernement décida de consolider l'institution, d'en faire un organisme officiel.

Ce fut le but de la loi du 19 novembre 1887 qui réunit, coordonna les ordonnances promulguées jusque-là, et compléta l'organisation par quelques dispositions de détail. L'Administration n'arrêta pas là son effort. Toujours désireuse d'augmenter les avantages du service elle passa, le 25 février 1889, avec la Banque nationale Austro-Hongroise, une convention qui créait et organisait les virements entre comptes-courants de la Caisse d'épargne et comptes-courants de la Banque Nationale. L'intérêt de la convention était d'autant plus grand que la banque comptait des clients en Hongrie comme en Autriche, et qu'ainsi des virements étaient possibles avec cet État qui n'était pas absolument étranger, mais était distinct.

Par ailleurs en 1898, la Caisse d'Épargne de Vienne adhéra au Soldierungsverein, chambre de compensation, de Vienne où tout comme les banques co-adhérentes, la Caisse d'Épargne put liquider les dettes et créances des titulaires de livret d'épargne — et régler le solde des liquidations par virement à la Banque Nationale. Enfin en exécution de diverses ordonnances la plupart des services publics furent pourvus de comptes-courants postaux.

La Hongrie voisine et sœur, tout au moins politiquement, de l'Autriche, suivit avec intérêt l'expérience autrichienne et décida bientôt de l'imiter. En 1885, une Caisse d'Épargne fut créée à Budapest et par la loi XXXIV de 1889 un service de chèques postaux fut annexé à la Caisse d'Épargne.

Une autre voisine de l'Autriche, la Suisse, s'intéressa

également au succès de l'institution nouvelle. Des difficultés monétaires transformèrent cette curiosité spéculative en désir d'imitation. On sait en effet, que la Suisse fut un des états qui connurent les inconvénients du bimétallisme, inconvénients que l'Union latine n'arriva pas à supprimer ; bien au contraire semblaient dire les Suisses à cette époque.

C'est dans ces conditions qu'en 1900, M. Kœchlin présenta au Conseil National Suisse une motion invitant le gouvernement à étudier et proposer rapidement un projet organisant le service des chèques postaux. Le conseiller exposa les motifs de sa motion : « En l'absence, « écrivait-il, d'un système perfectionné de chèques, de « virements, l'extension prise par le commerce et les « échanges fait constamment grandir les besoins en « billets de banque et en numéraire, et par suite, l'exécution des paiements devient, de ce chef, plus difficile « dans le pays ; et ces circonstances favorisent tout au « moins indirectement le drainage du numéraire et l'altération du change. » Repoussant les autres moyens préconisés, il ajoutait : « D'une part le centre de liquidation « que veulent instituer les banques d'émission ne servira « qu'à ces seules banques. D'autre part, le système de « virement dans une Banque Centrale, ainsi que l'a « montré l'expérience ne profitera en somme qu'au gros « commerce, sans que le petit commerce en retire quelque « bénéfice. »

On peut remarquer, incidemment, que les constatations et critiques pour la Suisse, formulées par M. Kœchlin valaient tout aussi bien pour les autres états adhé-

rents à l'Union Latine, Italie, Belgique et même France.

A la suite du vote de la motion Kœchlin une mission d'étude fut envoyée en Autriche. Puis on procéda à une large consultation de tous les représentants de l'activité économique du pays. Un projet de loi fut élaboré, déposé au Conseil National en 1904 et voté le 16 juin 1905. La loi ainsi faite est très brève, — elle ne comporte que quatre articles. Le premier prévoyait simplement que les Postes suisses pourvoient à l'encaissement, aux paiements et aux transferts de sommes d'argent au moyen de chèques et de virements.

Le deuxième article créait une division des chèques postaux à la Direction Générale des Postes suisses. Enfin, aux termes de l'article 3, on confiait au Conseil fédéral — pouvoir exécutif, — le soin d'organiser l'institution par voie d'ordonnances. Il était bien spécifié que les taxes et taux d'intérêts à allouer aux déposants, devaient être fixés de telle sorte qu'il n'en résultât pour l'administration ni bénéfice, ni perte.

En exécution de la loi, une ordonnance organisa le service dans tous ses détails et le 1^{er} janvier 1906 le système entra en vigueur. La loi sur les Postes du 5 avril 1910, entérina les ordonnances, apportant simplement quelques modifications et perfectionnements secondaires.

Le système suisse n'emprunta au système autrichien que son principe. Le service ne fut pas rattaché à la Caisse d'Épargne — il fut absolument autonome. Par ailleurs, l'organisation administrative fut décentralisée à l'inverse de celle d'Autriche qui ne comptait qu'un seul bureau.

Un autre état décida d'imiter l'Autriche. Mais dans ce cas on ne peut imputer la contagion au voisinage. Il s'agit du Japon. Ce pays nouveau venu dans le groupe des nations modernes, désirait à tout prix perfectionner son organisation politique et économique. Comme, par surcroît, il connaissait lui aussi des difficultés financières, surtout d'ordre monétaire, il instaura sans trop tarder un service de chèques postaux à l'image du service autrichien. Afin d'aller vite, l'institution avait été créée par un décret du 1^{er} mars 1906. Bientôt cependant on dut reconnaître que l'organisation centralisée ne pouvait convenir à une nation aux territoires étendus et éparpillés. On abandonna donc le système jugé défectueux et l'on créa six bureaux de chèques.

C'est en suivant l'ordre strictement chronologique des mises en application que l'on a été amené à examiner très rapidement le système japonais, avant le système allemand qui devait naître plus tard, quoique depuis plus longtemps étudié. Les premières tentatives faites en Allemagne pour instaurer un organisme de chèques postaux remontent à 1900. Le gouvernement du Reich pour remédier à certains embarras de la circulation monétaire, inséra dans le projet de budget 1900-1901 un état de dépenses afférentes à l'organisation d'un service de chèques postaux. Il y joignit un projet d'ordonnance réglementaire à promulguer sitôt le budget voté.

Mais dès le dépôt du projet, des protestations s'élevèrent de divers côtés. On voulut voir dans cette initiative du Gouvernement, un expédient pour faire revenir

le Reichtag sur un vote qui avait rejeté une proposition tendant à créer une Caisse Nationale d'épargne. Les banques déclanchèrent une certaine agitation dans les milieux économiques et financiers. Le Reichtag, pour calmer les adversaires du système se contenta d'adopter le principe, et, dans la motion votée estima qu'un tel service devait être entièrement organisé par une loi et non par des ordonnances.

La Commission du budget présenta peu après un projet que l'administration rejeta. Enfin, après des tractations, on procéda à des remaniements et l'accord ayant été fait, le projet ainsi élaboré fut classé et tomba dans l'oubli. On ne devait plus y songer qu'en 1908 à la suite de troubles monétaires qui, en 1907, s'étaient produits dans divers états. Le système proposé ne parut pas au point, et, le Reichtag, pour parer au plus pressé, vota le 18 mai 1908 une loi autorisant le Chancelier d'Empire à organiser un service de chèques postaux, à charge de soumettre les dispositions réglementaires prises à la ratification du Parlement, avant le 1^{er} avril 1912.

L'ordonnance portant création et organisation du service fut promulguée le 6 novembre 1908 et mise en vigueur le 1^{er} janvier 1909. La sanction légale fut retardée de deux ans par diverses circonstances — elle ne devait intervenir que le 26 mars 1914. La loi modifia très peu l'organisation qui avait été élaborée après consultation des milieux industriels, commerciaux et financiers. Des lois subséquentes apportèrent des modifications accessoires et des dispositions favorisant l'adhésion

notamment la réduction du dépôt de garantie et des taxes et droits.

Le petit état de Luxembourg — instruit par l'expérience de ses grands voisins, et connaissant lui aussi des difficultés monétaires, voulut avoir un service de chèques postaux. Une loi du 3 avril 1911 créa l'institution, laissant le soin d'organiser le détail à l'administration. Celle-ci s'acquitta rapidement de sa tâche et le système put fonctionner après promulgation d'un arrêté Grand-ducal du 17 août 1911.

Tout comme l'Allemagne, la Suisse et la France (ainsi qu'on le verra plus loin), la Belgique fut très tôt intéressée par le fonctionnement du service des chèques postaux en Autriche, et plus tard en Suisse. Dès 1895, M. Hector Denis, professeur connu et politique réputé, au cours d'un voyage en Autriche, étudia et apprécia hautement le système. Sans tarder — en 1896 — il déposa sur le bureau de la Chambre des députés, une proposition de loi tendant à la création d'un service de comptes-courants postaux rattaché à la Caisse d'Épargne. Le Gouvernement ne se rallia pas à cette initiative — et en 1908 encore, M. Denis, dans un rapport, pouvait se plaindre de ce « que le service des chèques postaux n'ait même pas les honneurs d'un débat ».

Sa persévérance inlassable devait cependant trouver des encouragements auprès de divers groupements économiques et de parlementaires. Le gouvernement belge se décida enfin à élaborer et déposer, en novembre 1912,

un projet de loi organisant le service. Ce projet fut adopté par la Chambre le 20 décembre de la même année. Voté par le Sénat quatre jours après, il devint la loi promulguée le 28 décembre 1912. Comme l'écrit M. Poudou, « la rapidité de ces divers votes montre que l'institution tombait de l'arbre législatif comme un fruit mûr ». Il est vrai de dire que si le projet d'institution avait été longtemps laissé en sommeil, c'est que le Gouvernement avait paré au plus pressé en instaurant une collaboration étroite entre l'Administration des Postes et la Banque Nationale de Belgique. Dès 1902 un décret avait créé la liaison — d'autres suivirent. En 1909 c'était un véritable service banco-postal qui existait. A telle enseigne que la Belgique avant d'avoir une institution légalement organisée, demanda et obtint d'adhérer à la Convention internationale de Berlin qui organisait un système de virements entre les états signataires de cet acte, sur lequel quelques détails seront donnés dans un chapitre suivant.

Dans les états qui, jusque-là, avaient institué un service de chèques postaux, l'initiative était venue des gouvernements ou de parlementaires. Aux Pays-Bas, il n'en fut pas de même. En 1904, un Congrès des Chambres de commerce néerlandaises, après étude, émit un vœu, demandant la création, aussitôt que possible, d'un organisme assurant le service des chèques et virements postaux. Le vœu fut transmis au Ministre des Postes qui fit établir un projet, le soumit à l'appréciation des groupements économiques du pays et le classa sans suite. L'attitude des chambres de commerce eut au moins pour

résultat d'attirer l'attention des États Généraux, qui, à leur tour, votèrent une motion. Cette démarche n'eut pas un succès plus grand que la première.

Ce n'est qu'en 1915 que le Gouvernement néerlandais présenta un nouveau projet, qui, adopté par les États Généraux, devint la loi portant le numéro 342 du *Staatblad* de 1916.

Un arrêté royal du 1^{er} octobre 1917 régla le détail de l'institution et le 16 janvier 1918 le service des chèques postaux fut ouvert au public.

Après le vote acquis aux Pays-Bas, l'institution était créée dans sept états ; la France en était encore dépourvue.

« Et pourtant de tous les pays c'est encore la France qui aurait le plus grand intérêt à introduire chez elle un tel organisme. » Ainsi s'exprimait, dans une étude parue en 1908, le professeur Gariel qui s'était spécialisé dans la question. Il ajoutait : « La France, ne connaît pas encore assez l'usage du chèque et des compensations. Elle immobilise en numéraire une somme double de celle dont l'Angleterre dispose... A diminuer quelque peu ce stock de numéraire, la France ne risquerait pas grand chose et elle gagnerait beaucoup à développer davantage les usages commerciaux, les procédés de liquidation des pays d'affaires (1). »

Est-ce à dire que la France était réfractaire au progrès. Il ne semble pourtant pas qu'elle l'ait été jusque-là

(1) GARIEL, *Revue économique internationale*, 45-12-1908.

et, dans cette partie de l'activité nationale elle avait été la première, croit-on, à innover.

Dès 1627, en effet, on pouvait lire dans le Tarif Officiel du Royaume de France les prescriptions suivantes :

« Ordonnons à nos commis de tenir entre eux correspondances des remises et de recevoir les deniers qui leur seront présentés à découvert, dont ils chargeront leurs registres, pourvu qu'ils n'excèdent pas la somme de cent livres par chaque particulier, et de se contenter d'un prix raisonnable pour le port d'iceux à proportion de la distance et des lieux (1). »

C'était là en quelques phrases l'amorce d'un service financier qui, malgré la place toujours modeste qu'il eut, devait avoir une importance considérable dans l'économie des nations.

Première à organiser ce service de transport de numéraire, la France fut encore la première à instituer un organisme de transfert, toujours par l'intermédiaire de l'administration des Postes. Au cours du Premier Empire on avait essayé un système consistant à faire tirer par un comptable public qui reçoit les deniers, une reconnaissance sur un de ses collègues. L'expérience fut concluante, et, en 1817, fut créé le mandat-poste. Les Administrations du monde entier devaient nous imiter avec plus ou moins de retard. L'Autriche notamment n'introduisit sur son territoire le système des mandats-postes qu'en 1850.

La France avait donc posé le principe de conférer aux Postes certaines activités financières ; elle avait procédé

(1) S. BEELONKAMPF. — Lois Universelles.

aux premières applications. Elle tarda à apporter les perfectionnements indiqués par l'exemple des états voisins. Il est vrai que ces états avaient été poussés dans la voie du progrès par des crises monétaires.

Tandis que la France, de par son organisation financière rigide mais solide, n'avait pas connu de tels embarras ; un seul motif existait, croyait-on, pour créer le service des chèques postaux : c'était l'encombrement des services d'articles d'argent de l'administration postale. A cette considération d'ordre administratif s'ajoutait un désir, très tempéré d'ailleurs, d'entrer dans la voie du progrès. Le caractère très spécial des services financiers des Postes et la tiédeur des réformateurs et novateurs n'étaient déjà pas de nature à créer dans l'opinion publique et au Parlement un mouvement favorable à l'innovation. Par surcroît, des économistes libéraux, adversaires de toute extension des attributions de l'État joignirent leurs protestations à celles formulées par les banques inquiètes de cette concurrence éventuelle.

C'est ce qui explique, mais n'excuse pas la longueur et la lenteur de la « gestation » de l'institution des chèques postaux en France. Dix-sept ans s'écoulèrent entre l'époque où se manifesta la première initiative gouvernementale, et la date de promulgation de la loi sur les chèques postaux.

En 1901, M. Millerand, alors Ministre du commerce et des postes, constitua une commission d'études, composée de fonctionnaires, afin d'élaborer un système analogue à ceux qui fonctionnaient en Autriche et en Hongrie. La commission rédigea un rapport, établit un projet, le

transmit au ministre qui voulut à son tour le soumettre au Parlement. Mais le Ministre des finances s'y opposa. Désespérant de l'action gouvernementale, un député, M. Chastenet, déposa en 1905 une proposition de loi, tendant à organiser un service de comptes et chèques postaux. Cette initiative fut prise en considération, fit l'objet d'un rapport et, à la faveur du changement de législature, en 1906, devint caduque. Persévérant, M. Chastenet reprit sa proposition, rédigea et déposa en 1908 le rapport que la Commission des Postes et Télégraphes l'avait chargé d'établir sur sa propre proposition. Il fut encouragé par M. Steeg, rapporteur du Budget des Postes pour 1908. Le sous-secrétaire d'État pour les Postes montra même l'intérêt qu'il portait à la question en envoyant des missions en 1908 et 1909, étudier les services fonctionnant en Allemagne et en Suisse. Revenu au pouvoir en 1909, M. Millerand, de nouveau, fit établir un projet. Puis, tout comme le ministre allemand de 1900, il tenta de le glisser dans la loi des finances de 1910. Les articles concernant les chèques postaux furent disjoints et renvoyés à la Commission. Une tentative identique de M. Chastenet en 1911 eut le même résultat.

En 1912, le sous-secrétaire d'État aux P. T. T., désireux d'utiliser le comité consultatif des Postes et Télégraphes nouvellement créé, le saisit d'un projet d'organisation. Ce comité, composé de parlementaires, de hauts fonctionnaires, et de délégués du monde économique, constitua (comme d'usage) une sous-commission. Celle-ci nomma un rapporteur et pour éclairer plus complètement sa religion sur la question, fit envoyer une nouvelle

mission en Allemagne. Enfin, le projet fut examiné au fond et présenté au Gouvernement. Malheureusement, derechef l'administration des Finances fit des objections, et une fois de plus le projet fut ajourné *sine die*.

En 1913, un nouveau ministre, M. Massé, envoya un spécialiste en la matière, M. Bizet, étudier l'organisation et le fonctionnement du service belge, récemment créé.

La guerre survint et appela l'attention des pouvoirs publics sur des problèmes, plus urgents et plus angoissants que celui de l'organisation des chèques postaux. Lorsqu'on s'aperçut que les hostilités menaçaient de durer et que les moyens ordinaires de finances avaient été épuisés, on se soucia d'examiner sous tous ses aspects le problème monétaire. L'opinion publique, par l'organe de la grande presse, les compagnies savantes, et le parlement, songèrent à nouveau aux chèques postaux. L'ère si longue des attermoiemens était close.

M. Chastenet, devenu sénateur, lors de la discussion du projet au Sénat, se plaignit amèrement de la longueur de la période préparatoire et dit notamment : « Comment ma proposition, malgré les efforts répétés, et une approbation quasi unanime n'a-t-elle pas abouti ? C'est que l'initiative parlementaire est le plus souvent impuissante sans le concours du gouvernement. Sans doute le gouvernement n'a pas heurté de front la proposition, mais il a manœuvré pour en reculer l'échéance. De toutes les manœuvres dilatoires la plus dangereuse a été celle qui, de sa part, a consisté à adopter la réforme pour la chambre, à s'en saisir pour la mieux étouffer. » La critique n'était que trop fondée. Quoi qu'il en soit, M. Amiard

qui avait repris, à la Chambre, la tâche de M. Chastenet, déposa le 28 mars 1916 une proposition de loi organisant un système de chèques postaux, sur une base assez différente de celles des systèmes précédemment proposés. L'administration qui venait d'établir un projet avait demandé à la Commission des Postes d'étudier en même temps projet et proposition. La Commission fondit les deux textes, apporta même des modifications. C'est sur cet amalgame que M. Amiard rédigea son rapport.

Ce document extrêmement important, ne remplissant pas moins de trente pages du *Journal Officiel*, fut déposé le 30 juin 1916. Le rapporteur énonçait le but du projet dans les termes suivants : « L'insuffisance momentanée de numéraire, le besoin de limiter autant que possible, le chiffre d'émission des billets de la Banque de France, ont amené les économistes à désirer que la méthode des compensations en usage à l'étranger, que l'emploi vulgarisé des chèques permissent à notre pays de remédier aux inconvénients de cette insuffisance. » En outre, il y avait un second but, celui de « préparer l'offensive commerciale de la bataille économique » qui ne manquerait pas de se dérouler après la guerre.

L'avis de la Commission du budget, nettement favorable au projet, fut rapidement émis, et la Chambre, en septembre 1916, vota le projet sans débat. Cette rapidité insolite fit dire à M. Chastenet : « Vite, vite, il va falloir improviser, il ne s'agira plus de discuter, la Chambre a voté sans discussion le texte qui vous est soumis. Après avoir été si longtemps dans le cabinet noir il est passé cette fois comme lettre à la poste. »

Le Sénat se chargea bien de faire attendre son approbation à cet impromptu pourtant si longtemps médité. Le Rapporteur, M. Dupont, fut cependant assez diligent à élaborer des conclusions conformes au projet-proposition Amiard, et rejetta une proposition d'un de ses collègues le sénateur La Batut. Afin de n'en plus parler dans la suite, on s'arrêtera quelques instants sur cette proposition. M. La Batut l'avait déposée en 1916, assortie d'un exposé des motifs extrêmement curieux. Il indiquait que c'était là, la conception d'un fonctionnaire des Postes, M. Issanchon. Le système était, paraît-il, bien plus simple que le système autrichien, et surtout bien plus avantageux. Les avantages, au nombre de vingt, très exactement, étaient énumérés. Suivait la description de l'économie du système, pour le moins original. On devait utiliser des polyblocs économiques et gagnetemps, des bulletins tricotistes, des timbres telecontrôlants, et même des numéros polygraphiques d'identité permettant de « bertillonner » le titulaire grâce à des mots de passe. Enfin, il devait être fait usage d'un appareil nommé Kyrioscope (du grec : Kyrio — propriétaire et scopein — voir).

L'auteur de la proposition concluait qu'il y allait en outre « du bon renom de l'esprit inventif français de ne pas emprunter à nos ennemis un système ».

Malgré cet argument patriotique, malgré les avantages de la simplicité annoncée, la Commission des Postes rejeta donc la proposition La Batut parce que trop compliquée.

Le Sénat ne voulut pas voter sans débat. M. Chastenét

principalement, entendait dégager sa responsabilité, estimant que ce projet ne ressemblait en rien au sien.

Enfin, tel quel, le projet fut adopté sans aucune modification et devint la loi du 7 janvier 1918.

Le service commença à fonctionner le 1^{er} juillet 1918. Le Parlement ne devait plus s'occuper du principe des chèques postaux qu'en 1919. Mais, par contre, il s'intéressa souvent aux applications, surtout pour y trouver une source de revenus pour l'État. Sauf erreur depuis la création, on introduisait des dispositions sur les chèques postaux dans quatorze lois. Les gouvernements apportèrent des modifications et des perfectionnements au système par trente-sept décrets et six arrêtés ministériels ou interministériels. Certains de ces actes de gouvernement eurent pour objet d'étendre l'institution à quelques colonies. Notamment un décret du 6 janvier 1920, homologua une décision des Délégations financières créant le Service des Chèques postaux. Un décret du 27 septembre 1922 ayant le même objet s'appliqua à Madagascar. L'Afrique Occidentale française s'est vue dotée d'un service identique par décret du 13 août 1923.

La Tunisie, dès le 1^{er} janvier 1919 imita le système français. Au Maroc, le service des chèques postaux fut institué par un Dahir du 12 mai 1926.

Si la période préparatoire fut exceptionnellement longue en France, elle fut extraordinairement brève en Tchécoslovaquie.

Le 8 novembre 1918, le Comité national Tchéco-Slovaque prenait le pouvoir à Prague. Vingt-deux jours

après, le Service des Chèques-Postaux était créé. A la vérité, il fut le légataire particulier de la Caisse d'Épargne de Vienne et du service de chèque qui y était rattaché. Cet état de choses et certaines circonstances économiques expliquent la rapidité de la création. On ne pouvait laisser au service autrichien les comptes des adhérents Tchécoslovaques ou résidant en Tchécoslovaquie. Cet apport de comptes tout faits, explique également pourquoi le nouvel organisme avait, en quelques mois, un nombre d'adhérents que d'autres n'avaient pas atteints après plusieurs années de fonctionnement.

En suivant l'ordre des dates d'institution, l'Italie vient après la Tchécoslovaquie. Pourtant, depuis 1908, la question était à l'étude. A cette époque, le ministre des Postes s'intéressa vivement aux services des chèques postaux organisés à l'étranger ; il fit étudier le fonctionnement du système par ses services. Mais la préoccupation parut longtemps de second ordre. Après diverses interventions à la Chambre, le gouvernement déposa un projet en décembre 1916.

Voyant la longueur des travaux des commissions et prévoyant une égale lenteur lors des débats, le gouvernement procéda par décrets et ouvrit le service au public le 1^{er} janvier 1919.

Le Gouvernement Danois, ne voulut pas, ou ne put pas, se dispenser d'une loi pour créer un organisme de chèques postaux. La loi fut votée le 9 mai 1919 et le Ministre des Travaux Publics organisa le détail du service par des ordonnances.

L'État voisin du Danemark, la Suède, mit plus de

lenteur dans l'élaboration de son système. En 1917, une commission spéciale avait été créée ; elle établit un projet qu'elle ne fit connaître qu'en 1919. Dès cette publication, des controverses s'instaurèrent entre groupements et personnalités consultées. On contestait l'utilité de l'institution, étant donné qu'il existait déjà un système particulier à la Suède, ayant le même but que les chèques postaux. Ce système, dit des bons à vue, établissait une collaboration entre des banques et l'administration des postes pour émettre, transmettre et payer des bons qui tenaient du chèque et du billet à ordre. Les difficultés rencontrées expliquent la lenteur, relative, de la période préparatoire. Ce ne fut que le 1^{er} janvier 1925 que le service entra en vigueur.

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION DES SERVICES DES CHÈQUES POSTAUX

SECTION I

RÉGIME INTERNE

CHAPITRE PREMIER

GÉNÉRALITÉS

§ 1. — Structure administrative

La structure administrative d'un système de chèques postaux peut être examinée à deux points de vue, interne et externe.

Du point de vue externe, il convient de savoir si le service doit ou peut être un organe indépendant, sinon quels doivent être la nature et le degré de sa dépendance.

On pourrait concevoir un organisme absolument autonome, sans aucun rapport de sujétion avec une autre

administration. Ce serait alors une direction placée sous l'autorité du Ministre ou un office analogue à ceux qui ont été institués pour des fins diverses en France et à l'Étranger. L'autonomie complète qui en résulterait aurait des avantages certains, la gestion serait plus simple et facilement contrôlable, le placement des dépôts pourrait être rationnellement organisé. Mais un tel système supposerait un personnel nettement distinct de celui des autres services, ce qui ne peut être, puisque par essence, le service des chèques postaux doit être assuré par tous les agents de poste, commis de l'exploitation, et facteurs. Pour cette raison, et aussi peut-être parce que l'on a jusqu'ici considéré l'institution comme un élément accessoire de l'activité économique, aucun état n'a donné une autonomie complète au service.

En France notamment, on a préféré le rattacher intimement à l'administration postale ; on a constitué une direction des chèques postaux et articles d'argent, sorte de section financière de l'administration centrale. La plupart des institutions du genre à l'Étranger sont organisées à peu près identiquement. Pourtant, comme on l'a vu dans le chapitre préliminaire, il n'en a pas toujours été ainsi ; dans les systèmes autrichien et hongrois, le service est rattaché à la Caisse d'Épargne, constituant en quelque sorte une subdivision. Cette structure se justifiait d'ailleurs parfaitement dans les états qui l'avaient adoptée. La Caisse d'Épargne y était considérée comme un véritable établissement de crédit qui, non seulement recevait des dépôts portant intérêt, mais encore pratiquait, pour le compte de ses clients, nombre d'opéra-

tions bancaires, depuis des transactions sur valeurs mobilières jusqu'à l'achat et la vente des monnaies d'or. Dans pareil organisme, un service de comptes courants était nécessaire et ne pouvait être extérieur ni indépendant.

Tous les États qui ont adopté le principe de l'institution se sont défendus — souvent par crainte de protestations — de vouloir créer des banques et se sont bien gardés de mettre le nouvel organisme dans la dépendance des Caisses d'Épargne, qu'ils pouvaient avoir.

Si du point de vue externe, le système autrichien semble avoir été abandonné, il n'en a pas été de même du point de vue interne. L'Autriche avait organisé son service avec un seul bureau, comme il n'y avait qu'une seule Caisse d'Épargne. C'était la centralisation parfaite. Le premier pays étranger qui imita l'Autriche dans le principe donna au service une structure contraire. La Suisse a voulu un système décentralisé. L'Allemagne fit de même. Le Japon, on l'a vu, fut obligé de renoncer rapidement au système centralisé. Par contre, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, optèrent pour la centralisation. Lorsque la France eut à choisir, elle put donc s'inspirer de précédents assez contradictoires.

Néanmoins, dès le premier projet, on envisagea toujours un système décentralisé, et c'est sur cette base que fut organisé le service tel qu'il fonctionne actuellement. Est-ce à dire que la centralisation présente tous les inconvénients et la décentralisation tous les avantages ? Le système centralisé a l'incontestable supériorité de faciliter la comptabilité ; il donne une unité cohésive

au service, empêche les fraudes et les erreurs et enfin facilite en le simplifiant le service des virements. Par contre, il a un très grand inconvénient, la lenteur. Les bureaux de poste, comparables à des correspondants de banques ne peuvent rien traiter seuls ; ils doivent envoyer les ordres au bureau central, souvent éloigné, qui, à son tour, leur renvoie, les autorisant à payer, d'où perte de temps considérable. De plus, dans un tel système, les paiements à vue ne sont possibles que si les bénéficiaires résident dans la ville où se trouve l'unique bureau de chèques. Par voie de conséquence, les chèques au porteur qui ne sont vraiment tels que s'ils sont payables à vue sont peu pratiques.

Évidemment, les avantages et inconvénients de la décentralisation sont exactement inverses de ceux reconnus ou reprochés à la centralisation. On apprécie la rapidité des opérations à vue ou des virements entre comptes courants tenus par le même bureau ; mais considérables sont les retards dans l'exécution des ordres entre comptes dépendants de bureaux différents. Par ailleurs, le contrôle est difficile.

On peut dire que, toutes choses égales d'ailleurs, le système centralisé est possible et avantageux dans un état de petites dimensions, ce qui ne veut pas dire de petite étendue. La décentralisation est nécessaire dans les grands États, comme la France ou l'Allemagne, et dans ceux dont le territoire s'étend sur de grandes longueurs — c'est le cas du Japon. L'Allemagne, dès sa création, eut douze bureaux. La France en ouvrit six à l'inauguration du service ; cinq mois après, elle

en créait quatre autres, et un an après la fondation, elle avait douze bureaux. Depuis, cinq autres ont été créés successivement, et on prévoit, depuis quelque temps déjà, un dix-huitième bureau qui sera installé à Châlons-sur-Marne. Ceux existant actuellement se trouvent à Paris, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Lyon, Marseille, Nantes (créés le 1^{er} juillet 1918), Dijon, Nancy, Rouen, Toulouse (ouverts le 1^{er} décembre 1918), Strasbourg, Lille (date de création : 1^{er} juillet 1919), Rennes, Montpellier, Limoges, Ajaccio, Orléans. La Suisse a réalisé le maximum dans le sens de la décentralisation. Elle a institué auprès de chacune des onze directions postales d'arrondissement, un bureau de chèques. De plus, dès 1912, elle avait créé douze bureaux supplémentaires dans les villes importantes. On doit d'ailleurs reconnaître que le système suisse fait exception à la règle d'après laquelle la décentralisation doit être préférée par les grands pays. Une exception inverse est à signaler : la Suède qui, malgré la configuration de son territoire beaucoup plus long que large, a opté pour le système centralisé. Cette organisation s'explique par le fait que la partie septentrionale et même la partie moyenne de la Suède sont peu peuplées. Les centres urbains y sont rares et il n'a pas paru nécessaire d'instituer plus d'un bureau pour assurer le service qui ne serait utilisé que par une population restreinte groupée dans la partie méridionale, où se trouve d'ailleurs le bureau.

Il ne peut évidemment pas y avoir de règle absolue en la matière, mais il semble que de plus en plus le service des chèques postaux tendra vers la décentralisation.

§ II. — Le compte courant

A) NATURE JURIDIQUE. — L'institution, objet de cette étude, est communément appelée service des chèques postaux. En fait, la dénomination donnée par la loi fondamentale française est : « Service des comptes courants et chèques postaux. » Ceci indique que l'élément premier et essentiel du système est le compte courant.

Quelle qu'ait été la dénomination, elle n'a pas empêché les critiques. Celles-ci, en France, n'ont pas manqué, avant et pendant l'élaboration de la loi de 1918, et même après la promulgation. Le compte courant postal n'est pas un véritable compte courant a-t-on dit, de même que le chèque postal ne présente pas les caractéristiques d'un chèque tel qu'il est défini par la loi. On verra plus loin ce qu'on peut penser des critiques sur la terminologie employée pour le chèque. En ce qui concerne la dénomination de compte courant, on ne voit pas en quoi elle est erronée. Le compte courant n'est défini par aucun texte de loi ou de décret ; il en est simplement fait mention dans le code de commerce, à l'article 575, concernant la faillite. La nature du compte n'a donc été fixée jusqu'ici que par la doctrine. Diverses définitions ont été données : une, semble en résumer bien d'autres, celle donnée par MM. LYON-CAEN et RENAULT dans leur manuel de droit commercial :

« Le compte courant est un contrat par lequel deux personnes en prévision d'opérations qu'elles font ensemble et qui les amèneront à se remettre des valeurs,

« s'engagent réciproquement à laisser perdre aux créances
« qui en résultent leur indivisibilité en les transformant
« en articles de débit ou de crédit, de façon que le solde
« résultant de leur compensation finale soit seul exigible. » Cette définition peut parfaitement s'appliquer au compte courant postal. Aucune des dispositions qui le régissent n'y est contraire. Les caractères d'après lesquels on reconnaît un compte courant bancaire se retrouvent dans le compte postal. Dans l'un comme dans l'autre, il y a indivisibilité ; les créances perdent leur individualité. La Cour de Cassation dans un arrêt du 7 décembre 1922 — Chambre Criminelle (1) — a dit que « les fonds versés sont confondus avec les autres articles du compte courant postal dans un ensemble indivisible ». Elle a reconnu, dans la même décision, que par suite du virement (dans le cas de l'espèce), les fonds versés sont devenus un article du compte courant. Ce qui revient à donner un caractère novatoire au compte postal. Plus récemment, un jugement du Tribunal de Saint-Étienne du 31 mai 1932 (2) s'est rallié à l'opinion de la Cour de Cassation.

Le compte courant postal, a-t-on remarqué en désespoir de cause, n'est pas productif d'intérêts, tandis que le compte bancaire produit des intérêts. Mais ce n'est pas là un caractère essentiel ; la non-productivité d'intérêts peut-être stipulée par une convention ou même résulter de la volonté tacite des parties. D'ailleurs,

(1) *Gazette du Palais*, 1923, t. I, p. 73.

(2) *Gazette du Palais*, 1932, t. II, p. 302.

nombreuses sont les banques qui ne servent aucun intérêt sur les dépôts disponibles à vue.

Le compte postal est donc bien un compte courant ; s'il en a les caractères, il en a les effets qui sont souvent très importants, notamment en matière de faillite.

B) OUVERTURE DU COMPTE COURANT. — Lorsqu'un État organise le régime des chèques postaux, se pose la question de la pluralité des comptes. Peut-on avoir plusieurs comptes courants postaux ? Des services de chèques qui avaient été créés avant le service français, notamment en Suisse et en Allemagne, avaient admis la possibilité de coexistence d'un compte particulier et d'un compte commercial.

Dans le silence de la loi, l'administration française reconnaît à quiconque le droit de demander l'ouverture de plusieurs comptes dans un ou plusieurs bureaux de chèques. Cette pratique ne présente que des avantages, d'autant plus que, si l'administration voyait, dans un cas particulier, des inconvénients imprévus à l'ouverture de plusieurs comptes au nom de la même personne, il lui serait loisible de ne pas donner suite aux demandes formulées.

Aux termes de l'article 3 de la loi du 7 janvier 1918, « toute personne, association, société, maison de commerce, groupement de fait ou de droit peut se faire « ouvrir un compte. » L'expression toute personne est trop vague. On ne saurait dire si l'on y comprend les étrangers et les personnes ne résidant pas en France. Il est néanmoins admis qu'un étranger peut être titu-

laire d'un compte postal, même s'il ne réside pas en France ou en Algérie.

Mais une femme mariée, un interdit — s'ils ne sont pas autorisés — un mineur, ne peuvent être titulaires d'un compte. On aurait dû indiquer dans la loi : « Toute « personne capable de disposer de ses biens. » A défaut de cette précision, l'administration applique les règles de droit civil de la même façon que pour l'adhésion à la Caisse Nationale d'Épargne. Elle n'accepte les demandes émanant de femmes mariées que si ces dernières sont commerçantes ou séparées de corps. Sinon, il est nécessaire de joindre à la demande une autorisation du mari, dont la signature doit être légalisée. La femme mariée qui veut et désire bénéficier des dispositions de la loi du 13 juillet 1907 sur le libre salaire, a le droit de demander son admission au service, sans autorisation maritale. Il semble bien qu'on use peu de cette faculté, comme de toutes les autres découlant de la loi du 1907 tant réclamée.

Un interdit peut obtenir l'ouverture d'un compte courant sur demande émanant de son tuteur ou du conseil de famille. Les mineurs de plus de 18 ans, émancipés et autorisés à faire des actes de commerce, suivant une procédure *ad hoc*, ont également le droit de demander l'ouverture d'un compte postal. Ainsi qu'il est dit dans la loi, tous les groupements, même de fait, peuvent adhérer au service à la condition de présenter des justifications énumérées par des règlements administratifs. En France, dès la demande, on astreint l'impétrant à un certain formalisme. Il faut user d'une formule spé-

ciale, et différente, selon que la demande émane d'une personne ou d'une société. Les administrations étrangères sont généralement moins rigoureuses sur ce point.

La formule dûment remplie doit être déposée ou envoyée à l'établissement postal le plus proche, ou encore, remise entre les mains du facteur distributeur. Le chef de l'établissement postal recevant la demande doit procéder à une sorte d'instruction de l'affaire, et conclut à l'acceptation ou à l'ajournement. Ces conclusions engagent, aux termes du règlement, la responsabilité de leur auteur.

Le devoir d'information au sujet du compte courant, s'exerce non seulement au moment de la demande d'admission, mais après, le cas échéant. En effet, l'administration fait une obligation au receveur comme au facteur; d'informer les bureaux centraux de chèques de tous changements survenant dans la situation d'un titulaire de compte. Cette préoccupation est d'autant plus louable que, en vertu de la loi, l'administration peut s'exonérer de toute responsabilité. La demande et l'avis favorable sont transmis au bureau de chèques. Si l'agent qui a instruit la demande conclut à son rejet, il la transmet à la direction départementale dont il dépend. Si cet organisme se rallie à la première opinion, le dossier d'admission est transmis à l'administration centrale qui statue, pourrait-on dire, en dernier ressort. Cette procédure constitue évidemment une certaine garantie contre l'arbitraire, mais le principe de libre décision de l'administration est sauf. Il est d'ailleurs admis dans tous les systèmes étrangers. En France, il semble qu'une

décision de rejet pourrait éventuellement être déferée au Conseil d'État pour excès de pouvoir.

Lorsque la demande est acceptée, le bureau de chèques notifie à l'intéressé son admission et le numéro de compte qui lui est attribué. L'indicatif de compte courant en France comporte un numéro et le nom de la ville où se trouve le bureau de chèques postaux. En Suisse, le bureau de chèques est représenté par un chiffre en caractères romains. Ce procédé peut-être plus arithmétique est moins pratique que celui de France qui évite de rechercher en toute occasion le numéro du bureau dont dépend le compte courant.

Par le même avis, l'impétrant est invité à verser une somme représentant le prix des formules indiquées lors de la demande d'ouverture et le dépôt de garantie. Ce dépôt n'a plus, semble-t-il, qu'une valeur symbolique et virtuelle. Lorsque l'Autriche créa son système, le dépôt exigé était relativement élevé : 200 couronnes, soit environ 210 francs, somme importante, surtout à la fin du XIX^e siècle, où le pouvoir d'achat de la monnaie était supérieur, même à celui de 1914. Bientôt d'ailleurs, ce montant fut réduit de moitié. La Suisse exigea à l'ouverture du compte un versement de 100 francs. En Allemagne, le dépôt fut réduit à 25 Marks. Et c'est une somme un peu supérieure, 20 yens que le Japon exigea de ses adhérents. Au Luxembourg et en Belgique, les versements devaient être également préalables et indisponibles. Les Pays-Bas entrèrent résolument dans la voie de la réduction en fixant le montant du dépôt de garantie à 10 florins, soit à peu près 20 francs. La France,

tout d'abord, ne crut pas devoir suivre cet exemple, et sans que les législateurs aient précisé nettement le but du dépôt, celui-ci fut fixé à 50 francs. Ce n'est qu'en 1924 que l'administration se rendant compte du peu d'importance pratique du dépôt, le réduisit à 5 francs. On a considéré en effet que ce versement n'avait rien à garantir puisque, en fait et en droit, l'État ne courait aucun risque. Et même, s'il y avait eu risque, il n'eût pu être couvert par un dépôt, fut-il de 200 francs. Si en effet, le service avait été victime d'une falsification ou d'une escroquerie, la somme détournée, étant donnée que le montant des chèques est illimité, aurait été hors de proportion avec le montant du dépôt. Ainsi ce dernier n'a plus qu'une utilité : celle de permettre à l'administration de savoir quand un adhérent entend clore son compte.

La somme demandée étant versée dans le mois suivant l'admission, l'administration fait tenir au nouvel adhérent des fiches destinées à recueillir des spécimens de sa signature et celles de ses fondés de pouvoirs. Elle lui adresse également les formules de chèques, mandats et autres qu'il a demandées. Enfin, elle l'a inscrit sur la liste des titulaires, liste qui est communiquée dans tous les bureaux de poste. Lorsque le nombre des adhérents à l'institution n'est pas considérable, l'administration peut servir à chacun d'eux une liste, périodiquement renouvelée. Mais lorsque, comme en France, les titulaires de comptes, sont plus de 600.000, on ne peut songer à livrer la liste à tout-venant. On pourrait cependant souhaiter que le prix demandé aux personnes dé-

sireuses d'avoir cette liste soit moins élevé. La liste complète des adhérents au service français coûte plus de 200 francs.

Avec l'inscription sur la liste se terminent les formalités préliminaires. Le compte est ouvert, le système fonctionne. Qui va le faire fonctionner ? D'abord, évidemment, le titulaire lui-même dont la qualité sera reconnue par la signature, comparée à celle déposée lors de l'admission. Si le titulaire est un incapable — autorisé — l'autorisation est une fois donnée et le mineur, la femme mariée et l'interdit feront tous actes de disposition, sans être plus jamais habilités.

Le titulaire peut être remplacé par des mandataires ou fondés de pouvoirs. Le mandataire peut même demander l'ouverture d'un compte courant au nom de son mandant, pourvu qu'il justifie d'une procuration générale. Le droit de délégation n'est pas extraordinaire en lui-même. Il est admis pour les comptes de banque, mais ce qui est particulier, c'est l'absence de formalisme pour constater cette délégation. Il suffit que le titulaire indique sur la formule de demande d'admission quelles personnes il autorise à émettre des chèques en son nom et, qu'il fasse tenir au bureau de chèques, un spécimen de la signature de ses délégués. Lorsqu'un compte est ouvert à une collectivité, la personne qui a été reconnue qualifiée pour signer la demande d'admission est seule capable de disposer de l'avoir du compte, mais elle peut, comme tout autre titulaire, dès la demande, désigner des délégués.

CHAPITRE II

ORGANISATION TECHNIQUE. FONCTIONNEMENT

§ I. — Le crédit du compte courant

Lorsqu'un établissement bancaire ouvre un compte, c'est soit à la suite d'un dépôt effectué par le titulaire, soit à la suite d'une ouverture de crédit. Le service des chèques postaux n'est pas un établissement de crédit ; il ne consent pas d'avances et le compte courant ne pourra réellement exister et fonctionner que lorsqu'il aura été approvisionné. Les instruments et procédés qui servent à créditer le compte ne constituent pas les éléments essentiels du système de chèques postaux, mais étant donnée leur dissemblance avec ceux dont usent les banques, on doit en faire un rapide examen. Le compte est crédité de trois façons : par des versements en numéraires, par des versements de valeurs, par des virements.

A) VERSEMENTS EN NUMÉRAIRES. — Ceux-ci paraissent devoir être très simples, mais ils peuvent être faits en des lieux très éloignés, ou tout au moins différents, de celui où le compte est tenu. Par ailleurs, ils

peuvent émaner des tiers comme des titulaires. C'est ce qui explique la multiplicité des procédés de versements que l'administration a pourtant simplifié autant qu'il a été possible.

Le titulaire d'un compte courant peut effectuer des versements, soit pour augmenter son crédit en prévision d'opérations de débit, soit pour se décharger du soin et du souci de garder des espèces d'un montant trop considérable. Il versera ces sommes en constatant l'opération sur un bulletin. C'est là le procédé élémentaire dans les banques comme dans le service des chèques postaux. Le premier système de chèques postaux, celui d'Autriche, a prescrit l'usage de bulletins spéciaux. L'administration y fait imprimer le nom du titulaire et le numéro de son compte. Elle livre ces formules en carnets ou liasses, au prix coûtant. Le bulletin proprement dit est accompagné de trois accessoires constituant une seule formule en quatre parties qui seront séparées en cours d'opération. On distingue d'abord un talon sur lequel le détenteur du carnet pourra noter à quelle occasion a été utilisé le bulletin. Vient ensuite, un bulletin de dépôt, le bulletin de versement et un bulletin d'inscription au compte. Le système allemand et le système suisse ont adopté des formules analogues en supprimant le talon. Dans le régime français, le versement se fait à l'aide d'une variété de mandat-poste : le mandat-carte. La formule est établie sur carton blanc avec impressions en rouge. Elle comporte deux parties : un coupon et le mandat proprement dit qui peut être de deux modèles : sur l'un les noms et

adresse du bénéficiaire, le numéro de son compte sont imprimés d'avance par les soins du bureau de chèques. Les formules de ce modèle ne sont délivrées qu'aux titulaires, sur leur demande et pour le prix de 2 fr. 80 par cent. Le deuxième modèle ne comporte pas d'indication imprimée du bénéficiaire. On peut obtenir des formules de ce genre dans tous bureaux de poste et à titre gratuit, si la demande ne dépasse neuf formules.

Les tiers qui désirent effectuer un versement au compte d'un adhérent au service peuvent user de ces formules. Le titulaire aura pu leur faire parvenir des mandats-cartes du modèle à lui livrés par le service. De cette façon, toute erreur de suscription est évitée. Sinon, les payeurs se procurent des formules simples qu'ils remplissent. Ils peuvent user du verso du coupon pour adresser une correspondance au bénéficiaire, moyennant paiement d'une légère surtaxe. S'ils ont une correspondance plus longue, ils peuvent se servir d'un mandat-lettre dont la formule ne diffère essentiellement de celle du mandat-carte que par la dimension et la forme du coupon. De même que dans les mandats-cartes, il existe deux modèles de mandats-lettres, l'un simple, l'autre portant les noms et numéro de compte du bénéficiaire.

Enfin, les tiers ont encore la faculté de faire leurs versements à l'aide de mandats ordinaires à adresser sous pli au bénéficiaire. Ce procédé n'est utilisé que sur la demande expresse de l'expéditeur. Il aboutit en somme à un versement en valeurs. Mettant à part ce dernier, il convient de voir comment va s'effectuer l'opération commencée avec le mandat-carte ou le mandat-lettre.

Lorsque la personne qui effectue le versement, titulaire ou tiers, aura rempli la formule de son choix, elle la présentera au guichet du bureau de poste qui lui plaira. L'agent de poste, après s'être assuré de la régularité du titre, recevra les espèces et percevra le montant de la taxe. La taxe, en France, est fixe et s'élève à 0 fr. 75. A l'origine, elle était proportionnelle. L'uniformisation de la taxe a permis l'usage d'un procédé très simple pour en constater la perception. C'est l'apposition d'un timbre poste de 0 fr. 75 et son oblitération.

Les espèces reçues, quittance doit être donnée. Dans les systèmes autrichien, suisse, allemand, etc..., l'agent des postes détache simplement la partie de la formule appelée bulletin de dépôt et après timbrage, la remet à la partie versante. En France, pour des raisons de comptabilité, le récépissé est extrait d'un registre spécial. Le bulletin ou mandat ainsi établi, est dirigé vers le bureau de chèques qui en porte le montant au crédit du compte indiqué, puis détache le coupon, établit un relevé du compte tel qu'il ressort après l'opération et adresse coupon et relevé au titulaire. Celui-ci, dès réception, si le versement a été fait par lui, saura qu'il peut dès ce moment effectuer des opérations de débit ; si le versement émane d'un tiers, il sera ainsi informé de l'extinction de la créance qu'il avait sur ce tiers.

Le montant des versements est illimité en France. L'Allemagne, lors de la création, tout au moins, avait fixé un maximum de 10.000 Marks. Au Japon au contraire, on ne pouvait effectuer des versements d'un montant inférieur à 10 sens, environ 0 fr. 25.

La plupart des services à l'instar de l'institution autrichienne ont facilité les versements en autorisant les personnes éloignées des bureaux de poste à remettre des espèces entre les mains des facteurs. Mais afin que ces derniers ne portent pas une responsabilité trop grande, on a partout limité le montant des remises ainsi effectuées. En France, les versements entre les mains des facteurs ruraux ne peuvent dépasser 5.000 francs et donnent lieu à perception d'un droit supplémentaire (0 fr. 20 au-dessus de 10 francs).

Jusqu'ici on a vu comment les tiers pouvaient demander à verser des sommes, mais il est des cas où il faut aller chercher la somme chez les tiers. Les banques font présenter, par leurs garçons de recettes, des effets de commerce, l'administration des Postes fait de même par l'intermédiaire de ses facteurs qui, outre qu'ils recouvrent des valeurs, remettent dans certaines conditions des objets contre paiement de sommes indiquées sur l'envoi. Les opérations concernant les valeurs à recouvrer et les envois contre remboursement sont régies par des dispositions spéciales qui datent de plus d'un demi-siècle. Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de déterminer ces règles. Il suffit d'indiquer que la présentation des valeurs et la remise des envois aboutissent à une transmission de fonds.

Dès la création du service des chèques postaux, on a songé à perfectionner le système des recouvrements et à offrir un avantage de plus aux adhérents du service des chèques. L'expéditeur de valeurs qui a rempli un bordereau accompagnant les effets à recouvrer peut,

s'il est titulaire d'un compte courant postal, demander, par une simple mention sur bordereau, que les sommes perçues soient portées au crédit de son compte. L'établissement postal qui aura procédé au recouvrement en transformera le montant en un mandat au profit du compte indiqué.

Il existe encore un instrument plus nouveau pour recouvrer des créances dans le cas où celles-ci ne sont pas nées d'un envoi ou n'ont pas créé un effet quelconque. C'est la carte-remboursement. On use de formules analogues à celles des mandats-lettres comportant un coupon et un titre. L'expéditeur indique sur la partie découverte de la formule le nom du destinataire et la somme à recouvrer, laquelle ne peut dépasser 5.000 francs. La carte est déposée contre récépissé aux guichets postaux ; elle est présentée au destinataire et à lui remise, s'il paye l'intégralité de la somme indiquée. Le montant du recouvrement est alors porté au crédit du compte courant postal de l'émetteur.

B) VERSEMENTS EN VALEURS. — Lorsqu'un tiers a un créancier qui ne réside pas dans le même lieu que lui, pour régler sa dette, il peut user soit d'un chèque tiré sur une banque, soit d'un mandat-poste d'une variété quelconque — mandat ordinaire, mandat-lettre ou carte, mandat télégraphique, bon de poste. On a vu que ces mandats peuvent être domiciliés, en quelque sorte, au bureau de chèques détenteur du compte-courant du créancier. Mais lorsque le débiteur ignore que le créancier est titulaire d'un compte courant postal, il

libellera le mandat au profit du bénéficiaire, lequel recevra directement un titre ou un coupon selon l'importance de la somme à recevoir, puis, il sera payé à son domicile ou au guichet, d'où dérangement plus ou moins grand et maniement de numéraires avec tous ses inconvénients : souci de garde, risque d'erreur.

C'est pour éviter un dérangement à ses adhérents et pour raréfier l'usage de numéraire que le service des chèques postaux a autorisé les titulaires à lui faire parvenir les mandats émis à leur profit. Le bénéficiaire du mandat portera simplement sur le titre le numéro de son compte et à la suite de ce quasi-endossement, le bureau portera le montant du mandat au crédit du compte. Afin d'éviter des transmissions inutiles, les titulaires de compte peuvent demander au bureau de poste qui les dessert que tous les mandats circulant à découvert, émis à leur profit, soient directement adressés au bureau de chèques détenteur de leur compte. Au passage, le bureau désigné arrêtera les mandats de cette sorte, biffera l'adresse du bénéficiaire, la remplaçant par l'indication du numéro du compte courant. Il réexpédiera le titre au bureau de chèques et lorsqu'il s'agit de mandat télégraphique, il informera de la transmission le bénéficiaire, et s'il y a lieu, lui communiquera sur une formule spéciale le texte de la correspondance télégraphique accompagnant le mandat. Un inconvénient pouvait naître de ce système. En effet, lorsque le titulaire d'un compte courant désire opérer un retrait de fonds, il émet, dans les conditions qu'on verra plus loin, un chèque postal à son profit. Ce chèque sera

transformé en mandat et il ne faudrait pas que ce mandat suivant le sort des autres, fasse retour au bureau central qui l'a émis. Pour éviter toute confusion, les mandats-chèques postaux sont revêtus, de manière très apparente, de la mention « payable en espèces ».

Lorsque le tiers débiteur a usé d'un chèque bancaire, le bénéficiaire endossera ce chèque au profit du chef du bureau central détenteur de son compte et l'expédiera sous pli et sans affranchissement. En outre, lorsque l'adhérent au service a un compte courant en banque, il peut alimenter son compte postal en tirant lui-même les chèques au profit du chef de bureau.

Ce système de versement en valeur et en numéraires n'est pas propre à la France. Des organismes étrangers, avant ou après nous, ont organisé des systèmes semblables, à quelques modalités près. Le service autrichien, de bonne heure, se chargea même de recouvrer les coupons d'intérêts, les revenus et primes d'obligations, de la dette d'État, des cédules hypothécaires, Pour alimenter les comptes courants, il allait jusqu'à recouvrer les dividendes d'actions et acheter et vendre, pour le compte de ces clients, des pièces d'or et d'argent et des billets de banques étrangers.

Quoique dépourvu de ces facilités quelque peu extraordinaires, le système français de versement est pratique.

C) VERSEMENTS PAR VIREMENTS. — Le crédit d'un compte peut être enfin alimenté par les virements-recettes. Mais comme le virement avant d'être un procédé de recettes est nécessairement un procédé de

dépenses, on l'examinera dans les pages qui suivront. On se bornera ici à indiquer l'origine possible des opérations de virements. Elles peuvent émaner de titulaires de comptes courants postaux ; ces comptes étant détenus par le même bureau ou par des bureaux différents. De semblables opérations peuvent également être effectuées par les adhérents de services analogues institués dans des pays étrangers, à la condition que ces pays aient passé avec la France des conventions. Dans le système où le service des chèques postaux est absolument indépendant de la Caisse d'Épargne, les virements peuvent provenir de cette dernière institution. C'est le procédé pratique de liaison entre deux organismes financiers très importants, instaurés et gérés par l'État.

§ II. — Le débit du compte

Les voies et moyens utilisables pour débiter un compte courant postal sont de trois sortes : les paiements en numéraires, les virements et les prélèvements. Ces derniers sont opérés par des écritures dont le détail sera examiné plus loin. Quant aux paiements en numéraires et aux virements, ils ont pour instruments, des chèques dont les formules peuvent être différentes, mais qui sont de même nature.

Certaines législations étrangères ont énoncé nettement la similitude du chèques postal avec le chèque bancaire. En France, le loi du 7 janvier 1918 créant l'institution, n'a pas défini l'instrument essentiel du système. Elle a simplement disposé dans son article 6

que : « le chèque postal n'est pas soumis à la loi du 14 juin 1865 et autres dispositions concernant le chèque ordinaire ». A la lecture de cet article, on pourrait comprendre que le chèque postal n'est pas soumis à la législation du chèque bancaire. Cela va de soi, mais il n'en reste pas moins un chèque, ainsi que cela ressort suffisamment de la dénomination expresse qui lui est donnée à plusieurs reprises dans la loi. Pourtant, de cet article 6, certains auteurs ont déduit que le chèque postal était mal nommé et que l'on n'était pas en présence d'un chèque tel qu'on le conçoit en droit français. Pour couper court à toutes discussions, on pourrait rappeler la phrase de M. Jacques BOUTERON : « Le problème de la matière juridique du chèque est du même ordre que celui de la quadrature du cercle. C'est un instrument de transaction. » Qui soutiendrait que le chèque postal n'est pas un instrument de transaction ?

En spécifiant que le chèque postal n'était pas soumis aux dispositions régissant le chèque ordinaire, la loi n'a pas dit que la définition donnée le texte de 1865 ne s'appliquerait pas. Dans l'article premier de cette loi de 1865, il est indiqué que : « le chèque est l'écrit qui sous la forme d'un mandat de paiement, sert au tireur à effectuer à son profit ou au profit d'un tiers un retrait de tout ou partie de fonds portés au crédit de son compte chez le tiré, et disponibles. » A défaut de précision de la loi, il convient de rechercher quelle a été l'opinion du législateur sur la nature du chèque postal. M. AMIARD, promoteur de la loi, dans son rapport, juxtapose les dispositions de 1865 et celles du projet

présenté et il reconnaît, dès l'abord, que la définition sus-indiquée « s'appliquera en tous points au chèque postal ». La commission des Postes et à sa suite, la Chambre tout entière, ratifièrent par leur silence ce point de vue. C'est également une ratification sans aucune modification que proposa M. DUPONT qui rapporta le projet devant le Sénat, ce qui ne l'empêcha pas d'écrire dans son rapport : « Que reste-t-il donc de « commun aux deux catégories de chèques ? Rien. Pas « même la définition donnée par la loi de 1865. » La contrariété entre les deux rapports est flagrante, et dans ces conditions, il est difficile de savoir quelle a été la définition donnée mentalement par le législateur. Que le chèque postal diffère du chèque bancaire sur plus d'un point, cela n'est pas douteux. Avant M. DUPONT, M. AMIARD l'avait indiqué dans une phrase, d'ailleurs curieuse : « Le chèque postal, écrit-il, ne se rappro- « chera que de très loin du chèque bancaire. »

On relève d'abord une différence essentielle : le chèque ordinaire peut être endossé, le chèque créé en 1918 ne le peut pas. De cette première différence, en découle une seconde sur la responsabilité en cas de non-paiement. Le protêt est prévu pour le titre de la banque ; il est interdit pour le titre postal, lequel, par ailleurs, n'est pas assujetti à un droit de timbre. Le chèque postal n'en reste pas moins un ordre de retrait de fonds qui a les mêmes formes que le chèque bancaire, pouvant être au porteur, à vue ou nominatif.

La formule, dès la création du système, fut pour beaucoup dans l'idée de discrimination qui se manifesta.

La Caisse d'Épargne autrichienne, la première, mit à la disposition de ses déposants désireux d'opérer des retraits de fonds, des formules plus complexes que celles du chèque bancaire. Elle voulut que, le titre restant dans ses archives, aussi bien tireur que bénéficiaire, eussent une preuve de l'opération effectuée. C'est pourquoi le chèque postal, outre le talon qu'on connaissait déjà, fut accompagné d'un avis de débit et d'un coupon, le premier étant adressé au tireur, le second laissé au bénéficiaire, après paiement. Tous les systèmes de chèques postaux créés depuis lors ont conservé cette formule quadripartite. En France, actuellement, le titre qui sert à opérer les retraits en numéraires est un carton blanc sur lequel sont imprimés, en petits caractères verts, les mots « Chèques Postaux » répétés indéfiniment, formant ainsi un fonds de sûreté très difficile à contrefaire. En surimpression, sont portées les indications nécessaires à compléter par le tireur dont le nom et les numéros de compte figurent en tête du chèque, également imprimés, mais par un procédé et des caractères spéciaux. Cette formule peut être utilisée par le tireur pour opérer des retraits, soit à son profit, soit au profit d'un tiers. Lorsque le chèque est émis au profit du tireur, il est dit nominatif. S'il a pour bénéficiaire un ou plusieurs tiers, il est appelé chèque d'assignation. Cette terminologie, pour exacte qu'elle soit, peut cependant prêter à confusion. Le chèque au profit du tireur est bien nominatif, le nom du bénéficiaire étant indiqué, mais les chèques d'assignation le sont aussi.

Le titulaire de compte peut émettre un chèque au

profit de plusieurs personnes. Il établit pour cela, sur des formules spéciales autant de mandats-cartes qu'il y a de bénéficiaires, les récapitule et les décrit sur un bordereau et inscrit sur le chèque l'indication : mandats et bordereau joints.

On peut également créer des chèques au porteur. Cette forme n'a pas été autorisée de suite en France. On craignait qu'elle permit la transmissibilité du chèque, contraignant ainsi à la défense d'endossement. Cependant, après quelques mois de pratique, on se rendit compte de la nécessité de créer des chèques au porteur. C'est ce qui fut fait par la loi du 7 juillet 1919.

Les États qui avaient institué un régime de chèques postaux avant la France, avaient déjà adopté les mêmes formes et certains admettaient l'endossement. La Suisse même institua le chèque barré, obligeant ainsi le bénéficiaire d'un chèque postal à se faire payer dans une banque. Le Japon fit mieux encore, combinant le barrement à la transmissibilité. On put transmettre un chèque barré en biffant le premier barrement, aussitôt remplacé par un second porté au dos du chèque. En Allemagne, les titulaires de comptes courants postaux possédant également un compte à la Reichbank, purent se servir d'un chèque spécial dit chèque rouge. En France, où l'on usait du mandat rouge dans les Chambres de Compensation, pour les règlements sur la Banque de France, on jugea inutile de créer le chèque rouge. La Banque de France ayant prescrit à chacune de ses agences et succursales d'adhérer au service des chèques postaux, les mouvements entre les comptes du nouvel organisme et ceux

détenus par l'institut d'émission purent être opérés à l'aide de chèques de virements.

Les formes de chèques postaux sont donc en France, moins complexes et moins variées qu'en certains pays. Les dispositifs de sécurité des formules sont également plus simples. Il n'y en a même qu'un : le fonds de sûreté décrit plus haut. La difficulté de reproduction du titre est évidemment une sérieuse protection, mais il ne semble pas que cela suffise à protéger contre les falsifications. Un détenteur de mauvaise foi peut « laver » ou tout au moins essayer de modifier l'indication du montant à payer. Le chèque postal autrichien fut pourvu d'un dispositif de contrôle consistant en un tableau de chiffres en séries horizontales — séries de 10.000, 1.000, 100, 10 et 1 — le tireur ayant à détacher un certain nombre de chiffres, de façon que le total de ceux restant sur le tableau soit égal au montant indiqué en lettres. L'Allemagne adopta un système similaire. En France même, il existe un dispositif semblable pour les mandats et les versements de Caisse d'Épargne, mais on doit reconnaître qu'il n'est pas possible pour les chèques dont le montant est illimité, à la différence des mandats, et des chèques allemands ou autrichiens qui ne pouvaient dépasser respectivement 10.000 Marks et 20.000 Couronnes. Dans notre formule, l'indication du montant en toutes lettres est simplement confirmée par l'indication en chiffres sur le coupon et l'avis de débit. Ces mentions, la date et le lieu de création, enfin le nom et l'adresse du bénéficiaire doivent obligatoirement être écrits à l'encre, à la main ou par un procédé d'impres-

sion. Si le chèque est tiré au profit de plusieurs personnes, en place du nom du bénéficiaire, on porte la mention : « mandats joints ». Toutes ces prescriptions d'utilisation étant accomplies, il ne reste plus au tireur qu'à apposer sa signature qui doit être manuscrite.

A) LE PAIEMENT D'UN CHÈQUE D'ASSIGNATION. — Après signature, l'émetteur peut, ou expédier son chèque au bureau détenteur de son compte, ou l'adresser au bénéficiaire, ou bien le remettre à un tiers dénommé ou non, ou encore le présenter lui-même au paiement.

Lorsque le porteur d'un chèque, tiers bénéficiaire ou tireur, se trouve dans la ville où est installé le bureau de chèques, il peut se présenter à ce bureau dans un délai de trente jours suivant l'émission. Là, après avoir vérifié la validité du titre, l'identité du détenteur, s'il est nommé et l'existence d'une provision suffisante, on paie à vue le montant du chèque. Si ce titre est périmé, il est revêtu d'une mention spéciale et rendu au porteur. Lorsqu'il y a paiement à vue, ceux qui refusent au chèque postal la nature d'un chèque proprement dit sont obligés de reconnaître leurs torts. Mais ils pensent triompher quand le chèque postal est payé de la façon qu'on va voir. Lorsque le tireur a adressé sous pli son chèque au bureau détenteur du compte, « celui-ci, dit le décret « organique, transforme le chèque en mandat-carte ou « en tout autre article d'argent ». En fait, lorsqu'il n'y a qu'un seul bénéficiaire et que celui-ci réside en France ou en Algérie, le bureau de chèques, après les mêmes vérifications que pour le paiement à vue, frappe d'un timbre

spécial le verso du chèque et l'adresse au bureau de poste desservant le bénéficiaire. C'est là toute la transformation — du point de vue externe. Le montant du chèque est porté au débit du compte, l'avis de débit attaché de la formule est adressé au tireur avec un relevé de compte.

L'établissement postal qui reçoit le chèque authentiqué fait distribuer le coupon par le facteur et en même temps, si le montant du chèque ne dépasse pas 5.000 francs il est payé par le facteur contre acquit. Si le chèque dépasse 5.000 francs ou si le bénéficiaire n'était pas présent lors de deux passages du facteur, le coupon seul est déposé au domicile du destinataire qui est invité, par un avis à même le coupon, à passer au guichet d'un bureau de poste désigné où, sur justification d'identité et présentation du coupon, il sera procédé au paiement.

Toute la complication vient de ce que le paiement a lieu, non pas à l'établissement qui détient le compte, comme c'est le cas pour une banque, mais dans un bureau ou même à domicile.

Quand un chèque bancaire est présenté au paiement dans une succursale ou une agence de l'établissement de crédit sur lequel il est tiré, le paiement n'est pas immédiat. Il faut auparavant que l'on s'assure de l'existence d'une provision suffisante, de la validité du chèque et de l'identité des signatures. Après ses vérifications, l'ordre de payer est donné. Le chèque bancaire n'en reste pas moins un véritable chèque. Le chèque postal payé selon le même processus est également un chèque. Si le bénéficiaire réside en Tunisie, au Maroc ou en un

pays étranger, le bureau de chèques émet un mandat international ou d'une catégorie spéciale. La France n'a pas voulu adopter le système autrichien consistant à payer à l'étranger au moyen de lettres de change. Notre administration ne veut, à aucun prix, de l'intervention des banques dans ses opérations.

Tous les chèques nominatifs ou d'assignation sont périmés à trente jours de date, le délai de trente jours commençant à la date de l'émission et se terminant le jour de l'arrivée du titre au bureau de chèques.

Le paiement à domicile ou dans un bureau de poste est pratique, mais il n'est pas très rapide. Les efforts du service ont toujours tendu à accélérer le processus des paiements et à faciliter le paiement à vue. Pour la rapidité des opérations, on a autorisé le paiement par voie télégraphique et même avec les pays en liaison aérienne avec la France, le paiement par voie aérienne.

Les mesures susceptibles de favoriser les règlements à vue sont de trois sortes : d'abord, une accentuation de la décentralisation ; c'est ce qu'a voulu l'administration des Postes suisse, créant en peu de temps, pour un territoire relativement exigu, un grand nombre de bureaux de chèques. En France, en dépit d'une décentralisation pourtant assez poussée, on ne peut prétendre que les paiements à vue soient souvent possibles. Afin de les faciliter, on a essayé un système permettant de disposer rapidement d'une partie de l'avoir en compte. Tout titulaire d'un compte courant postal peut demander l'ouverture d'un compte particulier qui sera tenu par un bureau de poste de son choix. Le crédit de ce compte

local est constitué par un virement initial du titulaire au profit du receveur de l'établissement postal choisi. Le montant du crédit est déterminé par le titulaire lui-même. Celui-ci pourra tirer des chèques qui seront immédiatement payés par le bureau désigné. Le réapprovisionnement sera effectué automatiquement et d'après certaines dispositions spéciales. Malgré les avantages, qu'ils semblent présenter, les comptes locaux connaissent peu de succès. Cela paraît venir surtout du fait que les mêmes facilités de disposition à vue sont offertes par la Caisse Nationale d'Épargne qui a organisé, elle aussi, un système de remboursement à vue.

Enfin, toujours dans le but de favoriser les paiements à vue, on a imaginé des titres analogues aux chèques acceptés. L'administration des Postes suisse créa, en 1921 des chèques de voyage, d'un montant déterminé et payables dans tous les bureaux de poste de la Confédération. D'autres pays créèrent le mandat-lettre de crédit. En France, un arrêté du 8 avril 1931 a mis au point ce nouvel instrument d'échange. Les mandats-lettres de crédit sont des titres de catégories variant avec leur montant : 100, 500, 1.000 et 5.000 francs. Tout adhérent au service peut demander au bureau détenteur de son compte, l'établissement d'un ou plusieurs mandats-lettres de crédit des catégories qu'il désire. Il accompagne sa demande d'un chèque dont le montant est égal à celui du ou des mandats-lettres de crédit demandés. Le bureau de chèques procède à l'établissement des titres et, après avoir débité le compte de la taxe afférente à l'opération, adresse les mandats au titulaire avec toutes les sûretés

nécessaires. Le détenteur pourra obtenir paiement à vue dans tous les bureaux de poste de France, à condition de présenter ses titres au paiement, dans le délai d'un mois, délai qui peut être doublé moyennant une surtaxe.

Les procédés de décaissement sont, on le voit, aussi nombreux, si ce n'est plus, que les procédés de versement et, par surcroît, le compte peut encore être débité par les virements et prélèvements.

B) LES VIREMENTS. — Lorsque la Caisse d'Épargne autrichienne [autorisa ses adhérents à disposer de leur avoir par chèques, on s'aperçut qu'il se trouvait que souvent le bénéficiaire du chèque était lui aussi adhérent au service et que, s'il désirait mettre les fonds ainsi reçus à son compte, on opérait une série de mouvements de fonds : émission du chèque par le débiteur, transformation en mandat, par la Caisse d'Épargne, paiement au bénéficiaire, versement par ce dernier à son compte. On imagina alors d'appliquer le principe de clearing, déjà connu des banques, et d'opérer une compensation entre les créances et les dettes des adhérents à la Caisse. Pour cela, on annexa au service des chèques un service de clearing auquel purent adhérer, sans frais, mais pas obligatoirement, tous les titulaires de compte. Les administrations qui, postérieurement, instaurèrent un système de comptes-courants, ne manquèrent pas d'organiser les virements, mais sans constituer un service annexe ou distinct. En France, on essaya un régime de virements, avant même la création du service des chèques

postaux. En 1907, un arrangement entre l'administration des Postes et la Banque de France permit aux titulaires de comptes courants à l'institut d'émission de faire porter au crédit de leurs comptes le montant des mandats-postes émis à leur profit et reçus par la recette principale des postes de la Seine. Le receveur principal, ayant un compte courant au Trésor, payait ces mandats par virements. Peu de personnes pouvaient bénéficier de cette réglementation ; malgré cela le nombre et le montant total des opérations effectuées par ce moyen révéla l'utilité d'un système analogue, plus simple et plus généralisé. Aussi, c'est sans hésitation que le législateur de 1918 prévoit les virements.

On a donné du virement des définitions nombreuses. Cependant, la plupart paraissent incomplètes, tant l'opération peut avoir d'aspects divers. La définition la plus pertinente serait celle qui résumerait les seuls caractères communs à toutes les variétés de virements. MM. BONNECARÈRE et LABORDE-LACOSTE, dans leur Précis de droit commercial, ont défini le virement comme « un « transfert de fonds par simple jeu d'écritures ».

On s'accorde généralement à reconnaître que du point de vue juridique, le virement est une délégation telle que la prévoit l'article 1275 du code civil. Le tireur du chèque de virement est le délégant, le banquier ou le service d'État étant le délégué, et le bénéficiaire le délégataire. Cette délégation s'opère à l'aide d'un chèque dont la formule, en France, est spéciale. La différence avec la formule du chèque d'assignation se trouve dans le libellé. On ne donne pas un ordre de paiement, mais un

ordre de transfert. Dans leurs parties essentielles, les deux formules sont cependant similaires. Le chèque de virement est établi sur carton blanc avec fonds de sûreté, comme le chèque d'assignation, mais ce dispositif et toutes les mentions imprimées sont en encre bleue et non plus en encre verte. Tout comme la formule décrite précédemment, la formule de virement est divisée en quatre parties : souche — avis destiné au bénéficiaire avec verso pour correspondance — chèque proprement dit et avis de débit. Les prescriptions d'utilisation sont les mêmes. La formule dûment remplie est adressée sous pli au bureau de chèques détenteur du compte débité. L'envoi peut en être fait, soit par le tireur, soit par le bénéficiaire à qui le chèque aurait été remis. Quel que soit l'expéditeur, le chèque doit parvenir au bureau central dans les trente jours qui suivent l'émission, faute de quoi il est périmé et renvoyé au tireur.

Dès réception du titre, le bureau en vérifie la validité, puis, après constatation de l'existence d'une provision suffisante, le montant du chèque augmenté de la taxe est débité du compte du tireur à qui l'avis de débit, détaché du titre est adressé. Ensuite, on porte la somme débitée au compte du crédit du bénéficiaire qui reçoit l'avis de virement accompagné d'un extrait de compte.

Lorsque le bureau détenteur du compte du bénéficiaire n'est pas celui qui tient le compte du tireur, l'opération est plus complexe. Le bureau détenteur du compte du tireur adresse au bureau du compte créditeur un bordereau décrivant le chèque de virement. Sur ce bordereau

seront d'ailleurs décrits tous les virements adressés à un même bureau, le même jour.

Le bénéficiaire d'un virement peut être un particulier, un bureau de poste ou la Caisse d'Épargne. Tout titulaire d'un compte qui désire effectuer un versement à la Caisse Nationale d'Épargne peut le faire à l'aide d'un virement créditant le compte du receveur des postes qui le dessert. Il joint au chèque le livret de Caisse d'Épargne qui lui est rendu après inscription du nouveau crédit.

Afin de vulgariser l'emploi du virement, l'administration des Postes a imaginé de nombreuses facilités. Sur demande spéciale, mais sans aucune forme particulière, le titulaire d'un compte courant peut faire régler un certain nombre de ses dettes, sans avoir à intervenir. Il peut notamment faire domicilier les valeurs à recouvrer sur lui-même, au bureau de chèques qui paiera en son lieu et place et débitera d'autant son compte. Il peut, par d'autres demandes une fois établies, faire imputer au débit de son compte toutes les redevances fixes ou périodiques envers l'administration des Postes. Il peut notamment régler ses abonnements téléphoniques, ses télégrammes, en compte. Mais à proprement parler, dans ces cas, il n'y a plus virement. La délégation qu'il constitue devrait être ordonnée par le délégant. Or, celui-ci n'apprend l'existence de l'opération que lorsque la dette est éteinte. C'est pourquoi l'administration donne souvent à ses virements dits virements d'office, le nom de prélèvements.

Il existe enfin dans certains services une catégorie spéciale de virements : les virements automatiques.

Tout titulaire, grâce à ce système, peut, sur simple demande écrite, obtenir que lorsque son avoir en dépôt dépasse un montant par lui fixé, l'excédent soit versé à un autre compte, celui d'une banque par exemple. Cette opération, semble-t-il, a été imaginée surtout pour amadouer les banques qui critiquent l'institution des chèques postaux et luttent contre elle, dès qu'elle veut s'étendre.

§ III. — La vie du compte

A) COMPTABILITÉ. — Dans le cadre de cette étude n'entre pas un examen approfondi de la comptabilité tenue par le service des chèques postaux. On a vu rapidement, à l'occasion de chaque opération de débit ou de crédit, le rôle des services de l'exploitation postale et le rôle du bureau central de chèques. Un contrôle de l'activité et de la concordance des opérations est exercé par un service spécial de l'administration centrale. Dans le bureau central de chèques, hors le cas de paiement à vue, toute l'activité est intérieure. Elle est régie par des règlements dont le détail importe peu à l'usager. Celui-ci n'a qu'un intérêt : avoir un service rapide et pratique. L'intérêt de la collectivité est d'un autre ordre : elle veut un organisme aussi peu coûteux que possible.

Depuis 1928, l'administration française, dans la mesure où les crédits votés par le Parlement le lui permettaient, a toujours tendu à une mécanisation plus poussée du travail effectué par le service des chèques

postaux. Aujourd'hui, dans les bureaux centraux importants, il existe un grand nombre de machines qui effectuent la plupart des opérations et manipulations. Ce sont des machines qui ouvrent les plis destinés au bureau et ferment ceux qu'on expédie. Des appareils ingénieux impriment, en caractères indélébiles ou perforants ou en relief, toutes les mentions utiles. Tout comme dans les établissements de crédit les plus modernes, des machines à calculer portent sur les fiches de comptes les opérations les plus complexes et les plus variées. Par suite de l'habileté plus grande acquise par l'usage par les employés qui manipulent cette machinerie, le rendement est meilleur, les chances d'erreur diminuent de plus en plus. L'amélioration du rendement permet une très grande rapidité d'exécution des ordres et par ailleurs, réalise des économies de personnel qui compensent et même dépassent en peu de temps les dépenses faites pour l'achat des machines. D'après le rapport de gestion de 1932, le rendement des agents des bureaux de chèques s'est accru de 23 % sur 1927. D'autre part, la qualité du travail s'améliore sans cesse ; toujours d'après le même rapport, la proportion des réclamations sur les opérations est de 1 pour 739 opérations et l'on a relevé, en moyenne, une fausse imputation sur 17.375.

B) INCIDENTS. — Si la machine dirigée ou non, exécute les mouvements du compte courant, elle ne règle pas les incidents de divers ordres qui peuvent se produire. Il arrive souvent, par exemple, que l'auteur

d'un ordre soit de versement, soit de paiement, désire annuler son opération. L'envoyeur d'un mandat d'une variété quelconque peut obtenir le remboursement des sommes qu'il a versées, tant que le mandat n'a pas été passé en écritures par le bureau de chèques du compte bénéficiaire. En sens inverse, le titulaire d'un compte peut annuler un chèque qu'il a émis. L'annulation est poursuivie à la diligence du bureau central, jusqu'au bureau de poste chargé du paiement, pourvu que l'ordre en parvienne avant remise du coupon détaché du chèque. On peut même user de la voie télégraphique ou téléphonique pour obtenir l'annulation.

Il est un autre cas où le chèque n'est pas payé, c'est lorsque son montant est supérieur au crédit du compte sur lequel il est tiré. En l'occurrence, le service refuse le paiement et le bénéficiaire ainsi évincé n'a même pas la possibilité, en France tout au moins, de faire protester le chèque. L'administration consent uniquement à délivrer sur demande un certificat de non-paiement. Il semblerait qu'avec un pareil certificat on puisse obtenir une condamnation contre le tireur de mauvaise foi. C'est ce qui se produit dans divers pays. En France, la jurisprudence s'est refusée à punir, motif pris de ce que la loi spéciale de 1926 qui crée et sanctionne le délit d'émission de chèques sans provision, ne vise que le chèque défini par la loi de 1865. On aurait pu, tout au moins, punir l'émission du chèque postal sans provision par application de l'article 405 du code pénal qui concerne : « Quiconque... soit en employant « des manœuvres frauduleuses pour persuader de l'exis-

« tence d'un crédit imaginaire, soit... se sera fait remettre
« ou aura tenté de se faire remettre des fonds, meubles,
obligations, etc... » Quoi qu'il en soit, le bénéficiaire
ne peut diriger sa réclamation contre l'administration.
Celle-ci a d'ailleurs singulièrement limité sa responsabilité et le droit de réclamation. Une réclamation peut
être déposée dans des cas d'espèces fort nombreux, mais
elle est généralement motivée par des retards, des erreurs
d'écritures ou des erreurs de paiements. La loi de 1918
impartissait un délai de trois ans à dater de l'opération
incriminée pour faire admettre une réclamation. La loi
de 1919 a réduit ce délai à un an. Pratiquement, cette
abréviation n'a pas d'effet bien regrettable, car l'admini-
stration se retranche derrière la loi.

Aux termes de l'article 7 de la loi de 1918, il est nette-
ment prévu que le service n'est pas responsable des
retards apportés à l'exécution des ordres, ni « des con-
séquences résultant des modifications intervenues dans
la condition civile ou la situation légale des titulaires
de comptes lorsque ces modifications n'ont pas été
notifiées ». L'administration ne peut être reconnue res-
ponsable que des sommes qu'elle reçoit.

Il est cependant des fautes qui, sans être prévues
par la loi, sont susceptibles d'engager la responsabilité
du service, notamment lorsqu'on procède au paiement
d'un chèque qui a été « lavé » ou dont les mentions ont
été falsifiées. Il faut distinguer selon que la falsification
est grossière ou habile. Si elle est grossière, la respon-
sabilité de l'État est incontestable et son degré est
apprécié, comme pour les mandats, par le Conseil d'État.

Si la falsification est bien faite, l'Administration n'aura aucune négligence ou faute à se reprocher et il appartiendra au tireur, victime de la fraude, de poursuivre l'auteur du faux. A ce propos, on se demande quel sera le texte de loi qui réprimera le délit. Est-ce l'article 147 du code pénal qui réprime les faux en écritures de commerce ou de banque ? est-ce l'article 150 qui vise les faux en écritures privées ? Il semble qu'il y ait lieu d'appliquer l'article 150, de façon générale et, si le titulaire est commerçant, il n'est pas douteux que le chèque par lui émis est une écriture de commerce, et, on appliquera alors, l'article 147.

Un cas très important de responsabilité de l'administration et de ses agents se présente lorsqu'il y a violation du secret professionnel. On a toujours pensé qu'il pouvait être désagréable de savoir sa correspondance divulguée ; aussi, depuis longtemps, a-t-on pris des dispositions spéciales pour assurer le secret des lettres. Mais il serait non moins fâcheux que l'on put connaître la situation financière de tout un chacun. Les commerçants notamment peuvent subir de très graves préjudices du fait de la divulgation de leurs comptes bancaires ou postaux. C'est ce qu'a compris le service autrichien qui, dans l'ordonnance de 1887, invitait ses fonctionnaires à garder « le secret professionnel et commercial » et leur interdisait « expressément de communiquer à des tiers, autres que leurs supérieurs, quelque renseignement que ce soit concernant les déposants, les sommes versées ou payées ou le montant de l'avoir ». Les législations allemandes et suisses entre autres

contiennent des dispositions analogues. En France, ni la loi, ni les décrets ne sauvegardent spécialement le secret des comptes. Il n'est pas douteux que la jurisprudence, tout comme elle a refusé d'appliquer aux chèques postaux les sanctions prévues pour les chèques bancaires refuserait d'assimiler les fonctionnaires qui violeraient le secret professionnel aux banquiers qui pour pareil délit sont passibles des peines prévues à l'article 378 du code pénal. En effet, lorsqu'un fonctionnaire doit prêter un serment spécial, il ne peut être tenu que de respecter ce serment. Le décret du 30 octobre 1901 astreint les agents des Postes, lors de leur nomination, à une prestation de serment solennelle et dans des termes exprès : « Je jure et promets de remplir « fidèlement mes fonctions et de garder et observer la « foi due aux correspondances. »

Si la législation française est muette sur la question du secret professionnel, par contre, elle contient des dispositions précises concernant les saisies-arrêts et oppositions. Ces procédures peuvent porter soit sur l'avoir en dépôt, soit sur des ordres de paiements déterminés. L'article 42 du décret du 7 janvier 1918 prévoit l'application des règles concernant les saisies ès-mains des fonctionnaires publics. Si la saisie-arrêt porte sur le crédit tout entier du compte, elle doit être signifiée au chef du bureau de chèques par exploit d'huissier. Pareil exploit doit être fait au bureau payeur si la procédure vise un ou plusieurs mandats.

C) CLOTURE DU COMPTE. — Le compte courant postal

qui a été crédité, débité, soumis à des incidents divers, peut disparaître. Les raisons de la disparition ou mieux, de clôture du compte, sont de divers ordres. La clôture peut d'abord être prononcée sur la demande de l'adhérent. Le compte est alors arrêté et apuré. Le crédit, y compris le dépôt de garantie, est rendu au titulaire, et tous les versements qui parviennent après clôture sont renvoyés à l'expéditeur. Par ailleurs, lorsque l'adhérent au service change de résidence et qu'il désire que son compte soit tenu par le bureau de chèques le plus proche, il demande un transfert. Le bureau central qui détenait le compte l'apure et vire le crédit qui en résulte au bureau demandé, lequel ouvre un nouveau compte à l'adhérent.

Il peut également y avoir clôture d'office ; par incapacité ou par décès. Les facteurs ou receveurs qui apprennent qu'un titulaire de compte par eux desservi a perdu sa capacité de disposer, informent le bureau de chèques qui clôture le compte et restitue l'avoir à moins que l'incapacité soit relevée. S'il s'agit d'une titulaire qui contracte un mariage, son compte sera clos si son mari ne fait tenir dans les formes régulières une autorisation. De même si un titulaire est interdit, il doit, pour pouvoir continuer à adhérer au service des chèques, exciper d'une autorisation de son tuteur.

Quand un titulaire décède, son compte est liquidé et le solde en est adressé aux ayants droit. Par analogie, lorsqu'une société est dissoute, volontairement ou non, on clôture le compte et le crédit qui en ressort est attribué selon les principes de droit civil ou commercial.

La loi fondamentale de 1918 dispose, dans son article 8, que « sera acquis au Trésor le solde de tout compte « postal sur lequel aucune opération n'aura été faite « depuis dix ans. » *Ipsa facto* le compte courant sera clôturé.

Au moins trois mois avant que le délai de dix ans soit expiré, le service devra aviser le titulaire par une lettre recommandée adressée à son dernier domicile connu, ou à défaut, au Procureur de la République du ressort.

Dans les cas examinés jusqu'ici, la clôture n'est pas prononcée contre la volonté du titulaire. Elle peut cependant l'être. Il s'agit alors, en quelque sorte, d'une radiation de la liste des titulaires, d'une exclusion. Toutes les législations sur les services de chèques postaux prévoient l'exclusion, et certaines même, stipulent que la décision de clôture pourra, en principe, être arbitraire. La loi allemande fit mieux encore, en prévoyant la suppression de comptes pour raison politique, lorsque le titulaire, personne ou groupe, réside ou est établi à l'étranger.

Dans tous les cas, il est toujours stipulé que l'émission de chèques sans provision est un motif de radiation. Ce motif est même le seul nomément stipulé en France, et encore l'est-il par un simple décret. L'article 40 du décret de janvier 1918 édicte que l'administration peut prononcer d'office la clôture d'un compte lorsqu'un ou plusieurs chèques postaux ont été émis sans provision suffisante. La décision d'exclusion pourrait sans doute être déférée au conseil d'État. Il semble même qu'on pourrait soutenir l'illégalité d'une telle mesure

puisque la faute qu'elle sanctionne est visée par un texte légal qui frappe d'une taxe spéciale le chèque émis sans provision, taxe dans laquelle le rapporteur de la loi, M. BOKANOWSKI, voyait une peine légère mais suffisante. Ces possibilités de contestation montrent l'intérêt qu'il y aurait à avoir des règlements précis sur ces points.

CHAPITRE III

ORGANISATION FINANCIÈRE

Le compte courant postal, est, par essence, un compte créditeur. Il doit toujours comporter un avoir. Cet avoir, ce solde peut-être plus ou moins considérable, selon les avantages qui sont offerts aux adhérents pour les encourager à laisser leurs fonds en dépôt. L'ensemble de ces avoirs peut constituer une masse de fonds extrêmement importante. C'est ainsi qu'en France l'avoir moyen en 1932 était de 2.647 millions. Une certaine partie des dépôts doit être immédiatement disponible pour permettre de faire face aux demandes de retraits et ordres de paiements. Mais cette précaution prise, il reste la majeure partie qui peut être productive et elle l'est effectivement dans les banques comme dans les institutions d'État qui reçoivent des dépôts. Mais afin d'assurer la sécurité des déposants, on détermine généralement dans quelle proportion les dépôts seront disponibles et quel sera leur emploi. Des dispositions spéciales sont insérées dans la plupart des législations qui ont institué des services de chèques postaux. En Autriche notamment, la loi de 1887 astreint l'administra-

tion à garder une couverture pour les paiements, couverture dont l'importance est laissée à son appréciation. Le reliquat, en vertu de la même loi, doit être placé à court terme dans les banques, en avances sur titres, rentes sur l'État, prêts hypothécaires ou escomptes d'effets. Le choix des placements est décidé après accord entre la Caisse d'Épargne et le Ministère des Finances. De plus un fonds de réserve indépendant de celui de la Caisse d'Épargne doit être constitué à l'aide de prélèvements sur les bénéfices annuels à concurrence de 5 % du montant. Ce fonds sera placé comme le disponible. En Hongrie, le principe de l'emploi des fonds est adopté dans des conditions analogues et la loi autorise même l'immobilisation d'une partie des dépôts en prêts à long et moyen termes. L'administration suisse a prévu le placement des dépôts sans fixer de proportion entre leur montant total et le maximum de disponible. Des ordonnances autorisent à consentir des avances productives d'intérêts à l'administration postale et à d'autres services de la Confédération. En outre, des dépôts peuvent être effectués à la Banque Nationale ou d'autres établissements de crédit agréés. Il est enfin permis d'employer une partie de l'avoir déposé à l'achat d'obligations et bons de caisse fédéraux, cantonaux, communaux et même étrangers.

Le gouvernement allemand s'en est remis à la Reichsbank pour gérer les fonds en dépôt. Cette banque doit verser à l'État le revenu des placements, après prélèvement d'une légère commission. La loi belge confie le soin de placer les fonds disponibles à la Banque Nationale

qui, après accord avec le Ministère des Finances, peut user des disponibilités du service des chèques postaux pour acheter des effets sur l'étranger, payables à vue et en or.

En France, ni la loi ni les décrets ne comportent de règles sur l'emploi des fonds. La non-productivité apparente des dépôts explique que l'on n'ait pas cru devoir allouer des intérêts à ces dépôts. Ce n'est d'ailleurs pas la seule raison. Pourtant, l'exemple donné par les services institués antérieurement invitait à servir un intérêt. Dans le système autrichien, l'intérêt a un maximum fixé à 2 %, à calculer sur toutes sommes restées en dépôt du 1^{er} au 16 du mois ou du 16 au 1^{er}. La liquidation des intérêts est annuelle et la capitalisation permise. Les mêmes principes de liquidation et de calcul par quinzaine franche ont été adoptés par tous les organismes servant des intérêts et même par la Caisse Nationale d'Épargne française. Le service suisse, dès sa création, alloua un intérêt de 1,8 % à tous dépôts supérieurs à 1 franc et inférieur à 100.000 francs. La loi japonaise a décidé de calculer l'intérêt par mois et d'en fixer le taux à 3,60 %. Ce taux peut paraître exorbitant en Europe, il était pourtant normal, tout au moins lors de la création des services. Les prêts commerciaux et civils produisaient au Japon un revenu toujours supérieur à 10 % et la Caisse d'Épargne elle-même allouait un intérêt de 7,20 %. Le Luxembourg suivit l'exemple des autres pays et servit un intérêt de 1,50 %. Les Pays-Bas firent de même. La Belgique alloua un intérêt de 3 %, mais au dépôt de garantie seulement. L'Allemagne

qui dans le système primitivement instauré servait un intérêt aux avoirs déposés le supprima lorsque l'institution reçut la sanction législative en 1914.

Depuis, le principe d'un service d'intérêts est en échec un peu partout. Il convient de signaler cependant que deux des régimes de chèques postaux les plus récemment organisés, au Danemark et en Suède, allouent des intérêts modiques et malgré cela et en dépit de la gratuité presque complète des formules et des opérations, ces régimes tout nouveaux ont réalisé en peu de temps des bénéfices.

Les résultats de la gestion financière d'un service de chèques postaux peuvent être calculés d'après deux éléments : la productivité des dépôts et les droits et taxes.

Ainsi qu'on le lit dans le rapport sur l'administration des Postes en 1932 « L'Administration serait fondée à « faire état dans un bilan financier de l'intérêt qu'elle « retirerait si elle en avait la libre disposition (1). » Cet élément en France est impondérable puisque les avoirs ne sont pas utilisés et la seule recette nette est constituée par les taxes. Le produit des taxes est lui-même difficile à évaluer parce que, d'une part, certaines sont prélevées sans comptabilisation, c'est le cas de celles afférentes aux versements constatées par l'oblitération d'un timbre poste ; parce que, d'autre part, il faudrait défalquer du produit des prestations le manque à gagner éprouvé par les finances de l'État du fait de l'utilisation

(1) Rapport sur la marche des services postaux, 1932, p. 12.

des chèques postaux de préférence aux chèques bancaires. En effet, les chèques postaux ne sont pas émis sur timbre. De plus, la loi du 31 décembre 1924 exonère du droit de timbre les quittances des sommes réglées par certains procédés, notamment par chèque postal. Le manque à gagner pour l'enregistrement est considérable, surtout depuis la loi du 28 février 1933 qui a élevé très sensiblement les droits de l'espèce (1).

On conçoit donc l'embarras que peut éprouver l'administration pour fixer le taux des taxes destinées à couvrir les frais d'exploitation. L'on comprend également les expériences par tâtonnement qui ont été faites dans ce domaine et les différences qu'il peut y avoir entre les tarifs en usage dans divers pays et même ceux d'un même pays à des époques différentes. Aussi, on ne peut faire œuvre utile en étudiant et comparant les taxes appliquées dans les divers systèmes. De façon générale, les redevances portent sur les opérations de retraits et de versements. Elles peuvent être fixes ou variables, proportionnelles, progressives ou dégressives.

Certaines considérations qu'on examinera dans la seconde partie, peuvent faire diminuer ou augmenter les taxes et en faire non seulement une source de recettes, mais un instrument stimulant ou défavorisant un genre d'opération. C'est ainsi que certains services étrangers ont été jusqu'à exonérer de toutes taxes les opérations de virement. Mais en dehors de ces préoccupations, on

(1) Ces droits s'élèvent à : 0, 25 au-dessous de 50 francs ; 50 de 050 à 100 francs ; 1, 50 de 1.000 à 10.000 francs ; 0,75 de 100 à 1.000 francs ; 3,00 de 10.000 à 50.000 francs ; 1,50 en sus par fraction de 50.000.

doit rappeler l'excellence du principe de la loi suisse d'après lequel taxes et intérêts doivent être calculés de telle façon que l'État ne retire du service ni perte ni bénéfice.

SECTION II

RÉGIME INTERNATIONAL

CHAPITRE PREMIER

ÉTUDE THÉORIQUE

Nombre de nations ont montré par leur attitude et leurs initiatives diverses, que la monnaie et ses succédanés ordinaires étaient considérés comme nettement insuffisants, pour procéder aux échanges nationaux. A plus forte raison, la monnaie ne peut être regardée comme l'instrument d'échange idéal, parfait, entre nations. Si, en effet, dans certaines conditions, l'autorité d'un gouvernement parvient à imposer l'usage de substituts variés de la monnaie métallique, cette autorité ne peut porter au delà des frontières et du fait même de leur cours forcé, les succédanés ainsi créés ne sont pas acceptés à l'étranger ou tout au moins subissent une dépréciation considérable.

Pour remédier aux difficultés monétaires intérieures, les États avaient, comme on l'a vu, organisé les uns

après les autres le service des chèques postaux. On a bientôt pensé à étendre l'action de ce système nouveau aux relations extérieures. Le besoin s'en faisait-il sentir ? Les instruments ordinaires d'échange entre nations sont-ils suffisants ? Il convient d'abord de voir brièvement en quoi ils consistent.

Lorsqu'une personne est débitrice d'une autre résidant à l'étranger, elle peut éteindre sa dette, soit en envoyant des espèces, soit en adressant des valeurs, mandats-poste ou effets de commerce. L'envoi de numéraires a besoin d'être entouré de garanties toujours coûteuses. Les espèces envoyées sont de la monnaie métallique, dans ce cas, le transport est très onéreux ; ou bien des billets de banque, sous pli chargé. Les administrations des Postes qui se chargent de l'acheminement de ces envois exigent évidemment des formalités et des prescriptions toutes particulières afin de courir le moindre risque possible. De plus, pour ces envois, il est nécessaire que l'expéditeur fasse changer les espèces en numéraire du pays du destinataire.

Le mandat international est déjà un procédé plus pratique que l'envoi d'espèces, mais il ne peut exister sans que des conventions internationales en aient régi le fonctionnement. Dès 1863, une conférence postale internationale exprima le vœu de voir les administrations des Postes servir d'intermédiaires dans l'envoi des fonds d'un pays à l'autre. La convention postale signée à Paris en 1878 organisa le système des mandats internationaux, mais il faut croire qu'elle n'était pas parfaite puisqu'elle a été remaniée à plusieurs reprises, notam-

ment en 1885 à la Conférence postale de Lisbonne. A cette conférence, le Portugal avait même proposé la création des mandats internationaux au porteur. Sa proposition fut courtoisement et fermement rejetée. La plupart des délégations voyaient dans ce mandat un véritable chèque dont on ne voulait à aucun prix. Tel qu'il est encore aujourd'hui, le mandat international présente des inconvénients sensibles. Tout d'abord parce qu'on en a toujours limité le montant, ce qui oblige à émettre plusieurs titres lorsqu'on désire envoyer une somme assez considérable, d'où formalité et surtout frais exagérés. Par ailleurs, comment effectuer la conversion lorsqu'une somme est versée en une monnaie et qu'elle est payée en une autre monnaie ? Le taux de conversion ne peut varier comme le cours du change en Bourse et étant donnée la lenteur d'acheminement de certains titres, il peut résulter pour l'émetteur ou le bénéficiaire des pertes au change souvent considérables.

Le règlement par effets ou chèques n'est guère plus pratique. Qui veut, peut acheter, ou faire acheter en Bourse des traites tirées sur l'étranger, mais il faut que celles-ci soient à échéance très voisine de l'échéance de la dette à éteindre et il faut surtout que leur montant soit égal à la somme due, sinon il est nécessaire de compléter le versement à l'aide d'un mandat ou d'un envoi d'espèces. Le chèque ne présente pas cette difficulté. On le crée d'un montant exactement égal à celui de la dette, mais il doit être tiré sur une banque ayant des établissements dans le pays débiteur et dans le pays créancier, ou en correspondance avec une banque étrangère, ce

qui est toujours difficile et par surcroît, très onéreux pour la personne supportant les frais de l'opération.

Il vint naturellement à l'esprit que le chèque postal qui présentait tant d'avantages, pouvait servir dans les relations internationales. A vrai dire, dès la première institution du système en Autriche, il fut possible d'émettre des chèques postaux dont les bénéficiaires résidaient à l'étranger, mais l'opération aboutissait à une transformation en mandat international avec tous ses inconvénients. Seule l'internationalisation du système de virement pouvait avoir quelque intérêt, et pourtant il ne faut point dissimuler qu'une telle entreprise présentait, dès l'abord, et présente encore des difficultés de principe et de fait.

Un premier obstacle naît de la différence d'organisation administrative entre les divers services. Les uns, on l'a vu, ont un seul bureau central de chèques ; les autres en ont plusieurs. Dans un système décentralisé, tous les bureaux devraient être en relations avec les bureaux étrangers, unique ou nombreux, des autres États. Surtout lorsque les échanges sont à faire entre services décentralisés, les complications seraient inextricables.

A cette difficulté s'en rattachait une autre, du fait des cours des changes. Pour convertir en monnaie du pays du bénéficiaire le virement ordonné, quel cours devait être pris ? Celui de la Bourse des valeurs la plus voisine du Bureau de chèques ou celui d'une seule et même Bourse pour le pays entier ? Par ailleurs, on pouvait hésiter sur le point de savoir quel devait être

le système de cotation. On peut tout aussi bien convertir d'après le cours d'achat que le cours de vente, cours qui eux-mêmes varient, selon qu'il s'agit de billets ou de papiers courts. Il importait qu'il y eut uniformité dans le choix de la cotation, car surtout depuis la guerre, les variations de change sont extrêmement importantes. Cette uniformité acquise, des variations pouvaient encore se produire pour une même valeur et sur une seule place, pendant la durée de l'acheminement de l'ordre de virement. Il pouvait y avoir une perte au change à subir, soit par l'administration débitrice, soit par celle créditrice, selon que la conversion était effectuée au départ ou à l'arrivée. Pour faire face aux pertes du change, il fallait une couverture, couverture effective ou en compte. Aux inconvénients provenant des variations de change et des différences d'organisation, s'ajoutait celui de la diversité des taxes perçues et la divergence possible sur le point de savoir qui du service débiteur ou du service créancier percevrait ou bénéficierait de cette taxe.

Enfin, par surcroît, si l'on arrivait à résoudre les difficultés sus-indiquées, il fallait encore s'accorder sur le système des décomptes. Deux procédés étaient à envisager ; en application de l'un, on liquidait périodiquement l'ensemble des opérations effectuées entre deux pays, et après compensation, on réglait le solde en espèces ou en écritures. Le second procédé consistait à avoir une provision dans chaque service échangeant des virements et sur la provision seraient prélevés les montants des ordres.

Pour aplanir tous les obstacles, qui se présentaient,

des accords étaient évidemment nécessaires. Ceux-ci pouvaient être conclus entre les services de chèques postaux respectifs. Si l'État avec lequel les échanges étaient désirés, ne possédait pas d'institution de chèques postaux, les négociations s'avéraient longues ou impossibles et il était préférable de chercher à passer des conventions avec des banques.

De système purement postal et du système banco-postal, le premier est nettement préférable. Quel que soit le succès qu'il remporte, un service de chèque créé par l'État comptera en peu de temps plus d'adhérents que n'importe quelle banque. Le virement international peut alors être effectué entre un plus grand nombre de personnes.

Le système banco-postal a pour lui l'avantage d'être aisément conclu. Des transactions privées entre les représentants d'une banque et les fonctionnaires du service aboutissent rapidement. L'État voulant un procédé agréable à ses clients et profitable à sa trésorerie, la banque ne désirant que réaliser des bénéfices, il peut y avoir dans les transactions des divergences, mais pas de contrariété. Tandis que dans les conférences internationales, les délégués de chaque pays ont deux buts : celui de défendre les intérêts de leur nation et aussi de nuire ou, tout au moins de ne pas avantager les autres nations. C'est ce qui explique que les premiers accords passés par les services de chèques postaux l'aient été avec des banques et le temps qu'il fallut pour réaliser une entente internationale aboutissant à une convention sur les virements.

CHAPITRE II

RÉALISATIONS

§ I. — Les systèmes antérieurs aux conventions générales

A) ARRANGEMENTS PARTICULIERS. — L'État autrichien ayant été le premier à instituer un service de chèques postaux fut le premier à essayer une internationalisation partielle du système. Longtemps ces essais ne purent aboutir qu'en contractant avec les banques, puisqu'aucun autre état ne connaissait encore le régime des chèques postaux.

La première réalisation fut obtenue par la convention de 1889, déjà citée, passée avec la banque nationale austro-hongroise, convention qui avait pour but de permettre d'abord les virements entre clients autrichiens de la banque et des adhérents au service, mais encore et surtout, les virements entre ces mêmes adhérents et les titulaires de comptes courants à la banque, établis en Hongrie. Lorsque la Hongrie eut son service de chèques définitivement organisé, une liaison fut recherchée. Elle était facilitée par divers facteurs. Le gouvernement était le même, tout au moins dans son principe, ce qui dispensait d'ouvrir des négociations politiques d'où viennent

tous les inconvénients. La monnaie était légalement identique ; il n'y avait donc pas à se préoccuper des variations de change. Semblables étaient les organisations administratives. Enfin les deux organismes étaient titulaires de comptes courants à la banque nationale, qui constituait ainsi l'intermédiaire tout indiqué pour les règlements.

Une convention du 1^{er} août 1896 entre les services organisa le premier système de virements internationaux. On peut indiquer schématiquement que chacun des services faisait un état des virements à créditer par l'autre service. Périodiquement, on procédait à la liquidation et la compensation des montants de ces états ; le solde qui en ressortait était réglé par l'organisme débiteur, au moyen d'un chèque tiré sur son compte à la banque nationale, et à virer au compte de l'organisme créancier.

Il faut mentionner l'établissement d'un système identique permettant les virements entre la Caisse d'Épargne de Vienne et les agences postales établies par l'Autriche dans les Échelles du Levant.

Plus tard, l'administration autrichienne passa des conventions avec des banques importantes de divers pays, en Allemagne, en Belgique, en France, en Suisse, en Italie. Le système de conversion de monnaie et de règlements des soldes variaient avec les conventions. Un des derniers arrangements de ce genre fut passé en 1907 avec la Société Générale pour le développement du commerce et de l'industrie à Paris. Pour les virements avec la France, par l'intermédiaire de ladite banque, les con-

versions étaient effectuées d'après le dernier cours moyen connu du papier court sur Vienne coté à la Bourse de Paris.

Après la mise en application de la convention de Berlin, l'Autriche chercha surtout à étendre les relations de son service de chèques, dans le cadre de la convention.

La Suisse ne fit pas de même. Avant l'arrangement de Berlin, qu'on examinera plus loin, elle avait passé, avec des banques étrangères, quelques conventions : la première en 1907 avec la Schweizerische Creditanstalt de Vienne. Elle organisa sa liaison avec la Grande-Bretagne et l'Irlande par l'intermédiaire de la Schweizerische Bankverein. Le système fut appliqué à partir du 1^{er} janvier 1909, d'abord à Londres seulement. Les Suisses, débiteurs du tiers anglais, pouvaient soit verser les fonds au compte courant dont la Bankverein était titulaire dans les divers bureaux suisses, soit, s'ils étaient eux-mêmes titulaires d'un compte postal, virer la somme. La Schweizerische Bankverein à Londres était avisée et émettait un chèque bancaire au profit du créancier. Inversement, lorsqu'une personne résidant en Grande-Bretagne désirait régler une dette en Suisse, elle en versait le montant au guichet de la même banque qui notifiait le versement au service des chèques postaux suisses dont un bureau créditait le compte du bénéficiaire.

Par l'intermédiaire du même établissement bancaire, la Suisse établit un système analogue de virements avec l'Argentine. Avec ce dernier État, les résultats furent infimes. D'ailleurs, ceux obtenus par le système fonctionnant avec la Grande-Bretagne, ne furent pas beau-

coup plus importants. On en jugera par le tableau ci-après :

Années	Virements dépenses		Virements recettes	
	Nombre	Montant f. s.	Nombre	Montant f. s.
1912.....	7.239	902.858	263	70.140
1913.....	8.012	999.333	385	72.138
1914.....	6.331	862.693	425	113.887
1915.....	3.411	948.547	1.002	229.090
1916.....	2.072	328.656	1.002	196.215
1917.....	1.245	253.228	1.216	195.613

Les chiffres ci-dessus peuvent paraître intéressants parce qu'ils montrent quel fut le succès rencontré auprès de publics divers, par le dernier système banco-postal de virements.

Toutes choses égales d'ailleurs, on constate d'abord que ce sont les adhérents suisses qui effectuent le plus d'opérations. Ils en font 100 quand les clients anglais en effectuent 3. Le montant de chaque mouvement est relativement élevé. Ensuite, tandis que le système semble rencontrer plus d'adeptes en Angleterre, il en perd en Suisse, montrant qu'il est peu à peu connu et essayé en Grande-Bretagne et qu'en Suisse, ceux qui l'ont expérimenté le rejettent.

Cela permet de reconnaître que même si le système purement postal n'est pas parfait, il pourra toujours être préféré au système banco-postal.

B) LA CONVENTION DE BERLIN. — La première idée d'instituer un système de virements purement postaux entre États a été émise et développée au Congrès tenu à Berlin en 1909 par les *Mitteleuropäische Wirtschaftsvereine*. Ces unions économiques réussirent à attirer l'attention des pouvoirs publics des pays participants au Congrès. Des pourparlers spéciaux furent immédiatement ouverts et aboutirent à une convention signée le 27 octobre 1909 par les États allemands, l'Autriche, la Hongrie et la Suisse. Aux termes de cet accord était organisé, entre les signataires, un service de virements postaux. Le montant des opérations devait être indiqué en monnaie du pays où résidait le bénéficiaire. La conversion était effectuée par le bureau émetteur, d'après un cours librement choisi par chaque État, mais la réduction en monnaie étrangère devait se faire d'après les cotes périodiques, dans les liquidations entre les administrations participant à l'opération.

Des liquidations opérées quotidiennement ressortaient des soldes à régler à première réquisition de l'administration créancière par l'intermédiaire des banques centrales de chaque état. La convention fut mise en vigueur le 1^{er} janvier 1910.

Sur la demande de la Banque Nationale belge qui avait organisé une sorte d'institution de chèques postaux dans son pays, le bénéfice de la convention fut étendu à la Belgique, à compter du 1^{er} octobre 1910. Le Luxembourg demanda et obtint d'adhérer à l'arrangement de Berlin le 1^{er} janvier 1912.

On ne peut examiner quels furent les résultats de

l'application du système international en Belgique et au Luxembourg. Dans ce petit État, la durée de l'expérience entre la date d'adhésion et la guerre fut trop brève. La période d'épreuve en Belgique fut également courte car le système ne fonctionna régulièrement que, lorsqu'un véritable service de chèques postaux fut institué, c'est-à-dire en 1913.

Sans rechercher quel fut la progression du système créé par la convention de Berlin, on peut en considérer les résultats pour l'année qui précéda la guerre, et pour les premiers adhérents. Dans ces États, l'année 1913 était la quatrième d'application du système, qu'on pouvait dès lors considérer comme étant parfaitement au point et donnant tous les résultats qu'on pouvait attendre.

A vrai dire, les mouvements de fonds furent minimes, comme on le voit dans le tableau suivant :

Par :	Nombre	Montant
L'Allemagne.....	217.580	90.900.000 Mk.
L'Autriche.....	139.970	70.400.000 Cr.
La Suisse	93.440	25.300.000 Fs.

Qu'est-ce que 217.000 opérations pour une nation aussi grande que l'Allemagne en 1913 ? Ce chiffre indique qu'en moyenne un habitant d'Allemagne sur 300 effectuait ou recevait un virement international de 521 francs.

Encore que la proportion autrichienne soit plus élevée, elle n'est guère considérable pourtant ; un

habitant sur 180 ordonnait un virement ou en bénéficiait et la moyenne de l'opération était de 514 francs.

Les Suisses étaient relativement plus nombreux à user du nouveau système, un sur 40 environ, mais le montant moyen de chaque opération était bien moindre : 270 francs.

De si piètres résultats s'expliquent en partie, du fait que la convention ne jouait qu'entre un très petit nombre d'États, mais on doit remarquer qu'elle liait entre elles des nations qui étaient les principales clientes, les unes des autres, et qui par conséquent se transféraient mutuellement des sommes considérables. Notamment en Suisse, les échanges avec l'Allemagne représentaient environ les $\frac{2}{5}$ de son commerce extérieur.

§ II. — Le système actuel

A) HISTORIQUE SOMMAIRE. — On se rendit compte que la convention de Berlin ne réalisait pas les prévisions et les espoirs fondés sur elle et, quelques mois avant la guerre, certains milieux économiques s'intéressaient déjà à un système nouveau. Le Dr Alexandre DE HALASZ, directeur de la Caisse d'Épargne de Budapest, présenta à l'Association d'Économie Politique de l'Europe Centrale, un projet de chèque postal international. Dans ses grandes lignes, la proposition prévoyait le paiement des chèques postaux par tous les bureaux de poste des pays participant au service international. Les titres

devaient être livrés par carnets de dix chèques, d'un montant fixe : 50, 100 ou 200 couronnes. Ils auraient été nominatifs, non transmissibles et utilisables seulement par des titulaires de comptes courants. Lors du paiement, l'agent des Postes aurait défalqué, sur le carnet, la somme payée.

La guerre survint, et les préoccupations tendant à internationaliser les chèques passèrent au second plan. Pourtant en 1916, à la réunion de l'Union Parlementaire Internationale, M. CHASTENET présenta une motion adoptant le principe des chèques internationaux, sans doute postaux. Il obtint l'approbation d'un économiste italien alors célèbre, LUZZATTI, et la motion fut votée. En vain.

Il fallut attendre la conclusion de la paix, pour songer utilement à faire des chèques postaux des instruments de règlement international. M. AMIARD qui, par son insistance, avait fait établir l'institution en France, se soucia d'étendre le champ d'action de cet organisme dont, avec M. CHASTENET il pouvait revendiquer la paternité. Le 15 avril 1919, il fit voter par la Chambre une résolution : « invitant le gouvernement à engager les pourparlers « nécessaires avec les pays alliés ou neutres, en vue de « l'établissement d'un régime de virements et de chèques « postaux qui commencerait à fonctionner aussitôt la « signature du traité de paix. » C'était beaucoup demander. Les négociations de Versailles tiraient à leur fin et moins de trois mois après le vote de la résolution AMIARD, le traité de paix était signé. Ce n'était évidemment pas dans un laps de temps aussi court qu'on pou-

vait engager des négociations si spéciales et aboutir à une convention. M. AMIARD, instruit par l'expérience, savait sans doute que pour obtenir le moins, il fallait demander le plus et que plus tôt son idée aurait été émise, plus tôt elle pouvait avoir un résultat pratique. Afin de ne rien laisser au hasard, ce parlementaire dévoué à la cause des chèques postaux établit même un projet complet d'arrangement international (1).

Dès 1920, on mit à profit une institution internationale spéciale pour tenter de réaliser le vœu émis par la Chambre : l'Union Postale Universelle que son titre définit suffisamment. Cette union, dès la fin de la guerre, songea à reprendre ses congrès qui réunissaient tous les cinq ans les administrations postales du monde entier. Le premier congrès fut réuni à Madrid, et, entre autres questions, il examina la possibilité d'organiser un système de virements internationaux. Les modalités en furent discutées par une sous-commission, et on aboutit à un arrangement qui, joint aux autres, constitua la convention internationale qui couronnait l'activité des délégations. L'arrangement de Madrid eut un mérite : celui de poser le principe. Mais dans son détail, il était difficilement applicable et chacun des états signataires marqua peu d'empressement à le mettre en application. Les délégués, les Français notamment, se préoccupèrent surtout de limiter l'innovation et de sauvegarder les intérêts et la liberté d'action des finances de leurs pays. La circulation des capitaux

(1) *Journal Officiel*, 1919, annexe 5.831.

était, à cette époque sévèrement contrôlée et l'on estima qu'il fallait adapter le nouveau système aux exigences des prescriptions contemporaines ou futures sur l'exportation des capitaux. En France, le gouvernement, sans hâte, soumit à la ratification du Parlement la convention de Madrid en son entier. Les rapporteurs de la Chambre et du Sénat approuvèrent en termes généraux l'arrangement sur les virements, en qui ils reconnurent un système pratique pour le public et économiquement utile parce que susceptible de restreindre l'exode des signes monétaires. Les commissions des finances des deux assemblées furent consultées. L'on pourrait penser que principalement la question de mouvements de capitaux attira leur attention. Toujours est-il que les avis formulés en leur nom ne firent même pas mention de l'arrangement concernant les virements postaux. Le Parlement, sans débat, autorisa le gouvernement à ratifier ; ce qui fut fait, mais avec de telles limitations que, à la réunion suivante de l'Union Postale en 1924, la France n'échangeait des virements qu'avec la Tunisie et la Sarre.

Dans le nouveau congrès réuni à Stockholm, on reprit l'arrangement sur les virements et on le rénova. Les institutions de chèques postaux étaient plus nombreuses que quatre ans auparavant ; un accord conclu dans ces conditions pouvait, devait même, avoir des résultats appréciables. Il en eut d'ailleurs, mais lentement.

Afin d'en surveiller de près l'application, certaines délégations demandèrent et obtinrent l'élaboration

d'un protocole spécial qui fut ajouté à la convention et qui mérite d'être cité tant il montre bien la méfiance des États à l'égard de ce système qu'ils organisaient, mais ne voulaient pas appliquer.

PROTOCOLE FINAL

se rapportant à l'arrangement de Stockholm

du 28 août 1924

Au moment de procéder à l'arrangement concernant les virements postaux conclus à la date de ce jour, les Plénipotentiaires soussignés sont convenus de ce qui suit :

Article unique. — Par dérogation aux dispositions de l'article 13 de la convention, chaque pays contractant notifiera aux autres pays adhérents la date à partir de laquelle il mettra le service des virements postaux en application.

En foi de quoi les Plénipotentiaires...

Fait à Stockholm le 28 août 1924.

Pour plus de sûreté, le gouvernement français, dans son projet de loi autorisant ratification, inséra un article, aux termes duquel, toute latitude lui était laissée pour fixer la date de mise en application d'un arrangement spécial. La loi fut votée sur rapport conforme des commissions des Postes et avis favorable par préterition des commissions des finances.

Cette fois l'arrangement devait recevoir une application plus large. En 1926, les virements furent possibles avec l'Afrique Occidentale Française et le Maroc. En 1928, l'administration des Postes passa des arrangements d'application avec l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse. L'année suivante, des accords analogues

furent conclus avec l'Autriche, la ville de Dantzig, la Hongrie, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie.

La même année d'ailleurs se réunissait à Londres un nouveau congrès de l'Union Postale Universelle. La sous-commission des virements postaux apporta des modifications de détail et précisa la portée des dispositions jusqu'alors en vigueur. La convention englobant tous les arrangements fut signée à l'issue du congrès, le 28 juin 1929.

Le gouvernement français fut autorisé à ratifier par une loi qui, sur sa demande, abrogeait les dispositions relatives à la mise en application, dispositions qui n'avaient plus de raison d'être puisque la législation régissant l'exportation des capitaux avait été supprimée. La procédure de ratification quoique n'ayant donné lieu à aucun débat parlementaire fut particulièrement lente. Elle fut close par le décret du 20 juillet 1932, soit un peu plus de trois ans après la signature de la convention. Entre temps, un arrangement avait été passé avec l'Italie, le Japon et la Lettonie. Un nouveau congrès postal s'est réuni au Caire le 1^{er} février 1934 mais il ne semble pas que les arrangements qui y ont été conclus aient modifié sensiblement ceux précédemment passés. Aussi, on étudiera ci-après le fonctionnement du système des virements internationaux à la lumière de l'arrangement de Londres.

B) ÉCONOMIE DU SYSTÈME ACTUEL. — L'arrangement de Stockholm pouvait paraître une convention ouverte

à laquelle tout État avait la faculté d'adhérer et il semblait que du fait de la ratification le nouvel adhérent pouvait échanger des virements avec tous les États ayant signé et ratifié la même convention. L'arrangement de Londres, presque identique au précédent, a cependant nettement déterminé sa nature. L'article premier, entièrement nouveau, précise que « l'échange des virements postaux entre ceux des pays contractant dont les administrations conviennent d'établir ce service est régi par des dispositions du présent arrangement. » En quelque sorte, cet acte diplomatique est le code qui règle les rapports entre les services nationaux de virements. Mais de même qu'il ne suffit pas d'accepter une loi pour être en relations d'affaires avec tous les assujettis, de même il ne suffit pas de ratifier l'arrangement de Londres pour échanger des virements avec un quelconque des États signataires. Il faut en plus « convenir d'établir ces échanges ». L'accord qui lie chaque État à un autre pour cet effet, constitue un véritable contrat synalagmatique passé dans le cadre de l'arrangement général. Celui-ci, partie intégrante de la convention internationale, est signé par les délégués des États ayant un service de chèques. Il édicte des dispositions très générales.

Il faut pour qu'un système international fonctionne qu'il soit aussi simple que possible. Si un État dans ses rapports avec les autres nations devait avoir des règles spéciales à chaque ordre de rapports, il en résulterait une complication extraordinaire. Il faut donc des dispositions communes à tous les accords. Plus elles

seront complètes plus le système sera simple mais aussi plus il sera rigide. L'acte de Londres, plus encore que les précédents, a voulu éviter cette rigidité en stipulant que certaines règles pouvaient être modifiées ou inappliquées selon le désir des États.

L'arrangement lui-même est bref. Les termes sont précis et il semble qu'aucune ambiguïté puisse en naître. Pour des raisons d'opportunité et de tradition, les dispositions d'exécution sont réunies dans un règlement distinct de l'arrangement et rattachées à lui. Enfin, en annexe, sont établis des spécimens de formules à utiliser dans l'application du système. Les dispositions générales de la convention portant sur les échanges de ratification, les recours et les modalités d'arbitrage sont applicables à l'arrangement des virements postaux. Celui-ci est mis en vigueur à la date du 1^{er} juillet 1930 et demeure tant qu'un autre n'y aura pas été substitué. Le règlement a la même durée indéterminée.

Comme on l'a indiqué, tous les cinq ans, l'Union Postale Universelle réunit un congrès qui reprend et au besoin réforme les accords précédents. Dans l'intervalle des réunions, des modifications peuvent être apportées, à la condition d'avoir l'assentiment des deux tiers des signataires de l'arrangement en cause. Si, en dehors des cas litigieux soumis à une procédure d'arbitrage, un des contractants demande qu'une disposition de l'arrangement soit interprétée, le sens à donner aux termes réputés ambigus est décidé à la majorité absolue.

L'accord de Londres ne permet qu'une seule opération. à l'exclusion de toutes autres. C'est le virement. L'ordre

doit en être donné au moyen d'une formule dont le modèle est annexé à l'arrangement. Cependant, les administrations peuvent autoriser l'usage des formules de virement de leur service intérieur. Cette dérogation mise à part, les formules d'avis, comme toutes celles en usage dans le service international, doivent être rédigées en français avec ou sans traduction en une autre langue. Il doit être fait usage pour toute inscription, de caractères latins et de chiffres arabes. Chaque formule d'ordre doit être assortie d'un avis de virement et ne peut être utilisée que par des titulaires de comptes courants postaux. Le tireur du chèque de virement indique sur le titre le nom du bénéficiaire et le numéro de compte à créditer. Ce numéro pourra être fourni par l'administration, laquelle, en principe, doit avoir la liste des titulaires du pays où réside le bénéficiaire. Le montant de l'ordre n'est pas limité par l'arrangement, mais il est loisible, à chaque service, de déterminer un montant maximum, ou même de limiter le nombre et le montant total des ordres qui peuvent être donnés par une seule personne dans une journée. Certains États, tels que le Japon, fixent un maximum de façon permanente ; d'autres, l'Autriche et l'Allemagne par exemple, font de cette faculté de limitation, un instrument de politique monétaire, et, selon les nécessités du moment, fixent un maximum ou laissent toute liberté.

Le montant peut être indiqué en monnaie du pays où est tenu le compte débité, ou en monnaie de l'État détenteur du compte à créditer. L'émetteur peut utiliser la formule d'avis, pour inscrire une correspondance

à l'occasion de laquelle l'administration expéditrice est autorisée à percevoir une taxe spéciale. Sur demande, et à titre onéreux, l'ordre de virement peut être transmis par télégramme ou par avion, si des relations aériennes existent entre le pays d'origine et le pays de destination.

Toutes les prescriptions étant remplies, le chèque est adressé au bureau central détenteur du compte courant. Là on procède à la conversion. Si le montant est indiqué en monnaie étrangère, on le réduit en monnaie nationale, afin de déterminer de quelle somme sera débitée le compte du tireur. La réduction sera faite d'après un taux fixé par chaque administration. Si le montant est libellé en monnaie nationale, le bureau aura alors à le convertir en monnaie du pays destinataire. Ce calcul effectué le bureau débite le compte du montant du chèque augmenté d'une taxe. Celle-ci ne peut dépasser un certain chiffre ; elle est entièrement acquise au pays qui l'a perçue.

Si le service des chèques postaux est centralisé, l'unique bureau central enverra directement l'ordre au bureau détenteur du compte à créditer. Si les institutions de chèques sont décentralisées, de nouveaux organes interviennent : les bureaux d'échange. Lorsqu'un service a plusieurs bureaux centraux, il désigne l'un ou quelques-uns d'entre eux pour échanger les virements avec tel pays déterminé. Cette désignation est notifiée aux États intéressés. Dans les organisations décentralisées, le bureau du compte débité transmet l'ordre au bureau d'échange adéquat qui centralisera tous les virements à l'adresse du même pays. La transmission sera faite au

bureau unique ou au bureau d'échange du pays créancier. La transmission consiste en l'envoi d'une ou plusieurs listes de virements établies sur des formules conformes au modèle annexé à l'arrangement. Toute liste indique l'administration d'origine, le bureau d'échange et le bureau auquel elle est adressée. Elle mentionnera le numéro d'ordre qu'elle attribue à chaque virement, le bureau de chèques dont l'ordre émane, le numéro de compte, le nom et l'adresse du bénéficiaire. Enfin, le numéro, le nom et l'adresse du tireur et le montant. Au bas de chaque liste, le total des montants est établi et répété en toutes lettres, puis la liste est datée et signée par un des agents désignés pour cela et dont les spécimens de signatures ont été remis au bureau destinataire. Enfin, on appose le timbre du bureau expéditeur. Plusieurs listes peuvent être nécessaires dans la même journée. Elles reçoivent alors un numéro. En fin de journée, la, ou les listes accompagnées des virements sont récapitulées sur une lettre d'envoi, cette lettre est affectée d'un numéro d'ordre et signée. Enfin, lettre, listes et avis sont adressées sous pli clos et en franchise au bureau destinataire. Celui-ci constate la régularité et l'exactitude des envois et directement ou par retransmission, adresse sans frais au bénéficiaire l'avis de virement. Il inscrit le montant viré au crédit du compte demandé et peut percevoir une taxe à l'occasion de cette inscription. En cas de divergence entre la liste de virements et l'avis, le bureau crédite pour le montant le plus faible.

Déjà on peut considérer que ces modalités sont intéressantes par leurs particularités. Les dispositions qui

organisent la comptabilité résultant des échanges de virements et déterminant les responsabilités constituent un système juridique et financier extrêmement curieux et qui peut inspirer des applications plus larges que celles qu'il reçoit. On l'a indiqué, les taxes sont acquises au pays d'origine ; cela dispense d'une partie de comptabilité.

Les sommes virées sont décomptées quotidiennement par chaque service. Le bureau d'échange désigné pour opérer avec le bureau d'un pays donné récapitule chaque jour les totaux des listes expédiées et reçues. Cette opération est effectuée sur la première partie de la formule spéciale dont un spécimen figure en annexe I. Dans la deuxième partie de la formule est effectué le calcul du cours dit de décompte. Les éléments du calcul sont les cours de papiers courts et de parité dans des bourses ou banques spécialement désignées après accord entre les États. La moyenne arithmétique de ces cours fournit le cours de décompte. On peut alors régler les comptes d'après le principe de la compensation. Pour ce règlement on convertit la créance la plus faible en monnaie de la créance la plus forte. L'opération est détaillée dans la troisième partie de la formule, laquelle est ensuite datée, approuvée et expédiée au plus tôt au bureau correspondant du pays étranger qui, à son tour, reconnaît le décompte et l'accepte s'il est d'accord. L'arrangement de Londres prévoit la possibilité de règlement sans compensation à la demande d'un État. Le décompte doit en principe être établi journellement, néanmoins, les services peuvent dans leurs arrangements particuliers décider de

grouper en un même décompte les totaux des listes de plusieurs journées. C'est également d'après les modalités particulières que le paiement des soldes sera effectué. L'accord de Londres offre deux systèmes de paiement ; soit l'imputation du solde débiteur à un compte courant que chaque État peut avoir et entretenir auprès d'un autre État, soit le paiement par chèques ou traites au porteur payables à vue sur une place donnée, les frais du paiement étant supportés par l'office débiteur. Les soldes peuvent ne pas être réglés immédiatement : c'est le cas général. Des accords particuliers impartissent un délai après lequel le solde produira un intérêt fixé d'accord, mais ne pouvant excéder 5 % l'an. A ce moment d'ailleurs l'État créancier a le droit d'exiger le paiement pour une date fixe. Si, passée cette date, le paiement requis n'est pas effectué, le solde devient productif d'un intérêt moratoire au taux prévu précédemment, augmenté de 2 %.

Enfin, dans un désir d'ordre, l'arrangement astreint chaque office à dresser un compte général trimestriel qui récapitule les décomptes journaliers, indique les versements partiels effectués et éventuellement les intérêts moratoires. Après accord, le solde qui ressort du compte général est reporté au trimestre suivant.

De tout ce mécanisme nécessairement complexe, des incidents peuvent se produire et ne manquent pas de se produire. Ce sont essentiellement des erreurs ou des lenteurs d'exécution, voire même les inexécutions. Un ordre de virement peut ne pas être suivi d'effet soit par la volonté de son auteur, soit par la volonté de l'administration.

Tout d'abord, lorsqu'un tireur de chèques de virement, après avoir expédié son ordre, désire le retirer, il doit en demander l'annulation par écrit, en justifiant de sa qualité. La demande a le même acheminement que le chèque ; elle peut cependant être transmise par télégramme si le tireur le désire. Si la demande d'annulation parvient après inscription au crédit du compte, l'ordre a été entièrement exécuté ; on ne peut plus le reprendre. Si l'annulation est demandée avant l'inscription au crédit, le virement est rayé de la liste. On procède à la même radiation lorsque l'administration destinataire ne croit pas devoir effectuer un virement, soit parce que le titre est irrégulier, soit parce qu'une différence se révèle entre les chiffres de l'avis de virement et ceux de la liste.

Tout tireur de virement international peut formuler une réclamation ; il doit le faire sur une formule spéciale, à peine de nullité, et l'adresse à l'administration qui détient le compte débité, dans l'année qui suit le jour de l'émission. Passé ce délai, il est forclos. Le service qui reçoit la plainte perçoit une taxe spéciale qui sera restituée si la réclamation est reconnue fondée. Comme dans le service intérieur, toute réclamation au sujet d'un retard de transmission ou d'exécution n'est pas admise.

En dehors de ce cas, la responsabilité de chaque administration est engagée par les erreurs d'inscription ou d'indication commise par ses agents. Cette responsabilité se limite au remboursement de la somme virée. Il peut y avoir souvent divergence sur le point de savoir quel est l'office responsable. Chacun d'eux, si un doute est pos-

sible, rejettera la faute sur l'autre. Si un accord ne peut intervenir, on recourt à l'arbitrage de fonctionnaire d'un tiers pays, conformément aux dispositions générales de la convention. En cas de partage des responsabilités, il y a également partage dans la réparation du préjudice. Cependant, quelle que soit l'administration reconnue ou avouée responsable, le remboursement est effectué par l'administration qui a reçu la réclamation, quitte à elle de se retourner ensuite contre l'autre.

Comme on le voit, l'arrangement de Londres semble tout prévoir et tout stipuler. Pourtant, certains points de détail sont expressément laissés à la décision des États qui contractent entre eux. Les arrangements particuliers qui sont conclus entre pays désireux d'échanger des virements, dans les conditions prévues par l'accord de Londres, ont à fixer de nombreux points. Ils décident notamment si le montant des virements doit être limité, si une taxe sera perçue à l'occasion d'une correspondance ou d'une éclamation, ils choisissent entre le règlement par compensation et celui par prélèvements sur provision ; en outre, ils déterminent les délais de règlement des soldes, les taux d'intérêt moratoire, les modalités d'arbitrage et les places qui fourniront les cotes de change. Enfin, ils fixent la date d'ouverture du service des échanges de virements.

Le nombre et la complexité des questions à trancher expliquent partiellement la lenteur de conclusion de ces arrangements particuliers sans lesquels l'arrangement général n'est rien. Mais la raison principale de cette lenteur est ailleurs et l'on verra dans la partie qui suit que

l'indifférence de l'opinion, la résistance des pouvoirs publics à toute innovation, et l'hostilité des banques sont les freins essentiels au développement du système des virements internationaux.

DEUXIÈME PARTIE

LES CHÈQUES POSTAUX DANS LA VOIE ÉCONOMIQUE

CHAPITRE PREMIER

IMPORTANCE DES COMPTES ET CHÈQUES POSTAUX

Le succès d'une institution s'apprécie d'après deux éléments : d'une part le nombre des adhérents, d'autre part l'activité de ses adhérents. Le premier élément est aisément mesurable, le second l'est moins, du fait de sa diversité. On essayera, dans ce chapitre, d'estimer quelle est l'importance de chacun de ces éléments, leur importance relativement aux institutions similaires organisées à l'étranger et, lorsqu'il y aura lieu, l'importance qu'ils devraient avoir.

Dans ce but, on interprètera surtout des statistiques. De celles-ci on connaît les chances d'erreur. On sait également qu'il faudrait, pour être exact, corriger ces statistiques, même techniquement parfaites, et tenir compte

des circonstances. Néanmoins, on peut penser que sur des chiffres aussi considérables que ceux des adhérents ou des mouvements de fonds des services de chèques, la loi des grands nombres peut jouer.

On a essayé d'avoir les résultats d'exploitation les plus récents. Pour certains pays, les chiffres pour 1933 sont connus, mais il n'en est pas de même partout. On raisonnera donc généralement sur les chiffres de 1932, chiffres arrondis, le but de cette étude n'étant pas de fournir des renseignements d'une précision rigoureuse, mais des ordres de grandeur, des proportions, des moyennes.

§ I. — Le nombre des adhérents

Au 31 décembre 1933, le service des chèques postaux en France tenait 604.000 comptes courants, alors que la Banque de France en possédait 388.000. Ce chiffre a été atteint par une progression à peu près régulière de 40.000 ouvertures de comptes par an. Dès les premiers mois de son existence, l'institution connut un succès supérieur à celui prévu. On avait estimé qu'au bout d'une année on compterait 6.000 adhérents ; ce chiffre fut atteint après deux mois et demi d'exercice, et au 1^{er} juillet 1919, soit un an après l'ouverture, il y avait 25.000 comptes. Les services suisses et allemands avaient connu un empressement à peu près égal du public.

Depuis 1919, comme on l'a indiqué, la progression fut régulière à raison d'un Français par an sur 1.000. Cela peut paraître infime lorsqu'il s'agit d'adhésion à un ser-

vice d'État, mais serait considérable pour une banque. Au cours des années 1926 et 1927, plus particulièrement, les adhésions furent nombreuses, s'élevant à 58.000 et 53.000. Depuis, graduellement, le nombre des adhésions nouvelles a baissé. Il semble que l'institution, tout comme un être humain, en parvenant à l'âge adulte ait sa croissance ralentie. Cela ressort nettement de la comparaison entre la progression du nombre des comptes en France et celle d'Allemagne. Comme on le voit dans le tableau reproduit en annexe III, le nombre des comptes en Allemagne n'augmente presque plus. En 1933, c'est un habitant sur 8.000 qui s'est décidé à demander l'ouverture d'un compte.

On a fait et on fera plus loin des comparaisons entre les statistiques françaises et les statistiques d'Allemagne, parce que toutes proportions gardées, l'Allemagne est le pays dont l'économie diffère le moins de la nôtre.

Il est des États plus petits qui, tout en ayant un service plus ancien, la Suisse par exemple, voient le nombre des comptes courants grandir sensiblement chaque année. Les comptes courants au service suisse sont une fois 1/2 plus nombreux qu'en 1927, tandis que la progression allemande, dans le même laps de temps, n'est que de 13 %. Cela indique qu'il est difficile d'estimer s'il peut y avoir un point de saturation ou même de régression dans nombre des adhérents. La France connaîtra-t-elle la même courbe de succès que l'Allemagne, ou bien le nombre des titulaires de comptes croîtra-t-il au point d'être dans une proportion égale à celle des Belges ? — un belge sur 24 est titulaire d'un compte postal —. Nous

sommes encore loin de ce chiffre puisque la proportion française est de un compte par 68 têtes. Elle peut paraître insuffisante, mais comparée à celle de l'Italie, elle est considérable. Le service italien, en effet, bien que sa création soit à peu près contemporaine de celle du service français compte un adhérent par 409 habitants.

Le nombre des comptes courants varie en fonction des facilités offertes au public. La première entre toutes, c'est la proximité des bureaux de poste, véritables correspondants du service de chèques. Pour les citadins, l'établissement postal est toujours assez proche, mais pour les ruraux, c'est souvent l'inverse. En France, on compte environ 18.000 bureaux de poste, soit un établissement par 32 kilomètres carrés, tandis qu'en Suisse, il existe un bureau par 10 kilomètres carrés, et en Allemagne et en Belgique, un par 14 ou 15 kilomètres carrés. Dans un pays comme la France, dont la moitié de la population est rurale, l'administration des Postes doit augmenter le nombre de ses établissements si elle veut toucher et obtenir la clientèle rurale, clientèle particulièrement intéressante, susceptible de mettre en circulation, si elle en a la facilité, d'importantes masses de capitaux, jusqu'ici thésaurisés.

En dehors de cette action sur le nombre des bureaux de poste qui permet d'exercer une influence indirecte, les pouvoirs publics, s'ils le veulent, peuvent édicter des dispositions législatives ou réglementaires de nature à obliger ou encourager les adhésions. Encore que l'esprit individualiste français y répugne, on peut admettre que certaines mesures fassent le bien des particuliers malgré

eux. Il est naturel d'abord d'obliger à l'adhésion ceux qui sont sous les ordres du gouvernement. Un décret du 6 décembre 1918 a autorisé les comptables et régisseurs publics à demander l'ouverture de comptes courants postaux. Le Ministre des Finances, par une circulaire de janvier 1919, précisa que ses agents « étaient tenus » de se faire ouvrir un compte. Ainsi l'on contraignit les fonctionnaires publics et surtout, semble-t-il, on força la main de l'administration des Postes qui bientôt se préoccupa de limiter les opérations que les comptables publics pourraient faire. En dehors de ces derniers, on pourrait obliger les agents de l'État à adhérer tous au service des chèques postaux. Il y aurait un intérêt pour le Trésor qui, à la fin de chaque mois, est obligé de se procurer des quantités considérables de numéraire pour payer les traitements. Le gouvernement autrichien s'était borné à déposer les émoluments dépassant une certaine somme à la Caisse d'Épargne, et les ayants droit ne pouvaient en disposer que par chèques postaux. En France, la loi du 26 mars 1927 a stipulé que toute dépense publique supérieure à 3.000 francs devait être réglée par virement à un compte courant postal ou à un compte du Trésor.

On a songé aussi à obliger les détenteurs de livrets de Caisse Nationale d'Épargne à adhérer au service. L'exemple austro-hongrois a montré qu'une telle conception n'est pas irréalisable, mais l'afflux des nouveaux adhérents serait trop considérable, puisqu'en 1932 la Caisse Nationale d'Épargne française comptait plus de 9.500.000 livrets.

En 1927, M. DE MONZIE, alors sénateur, déposa une proposition de loi tendant à obliger tous les commerçants à adhérer au service des chèques postaux par l'intermédiaire duquel ils devraient régler leurs dettes envers le Trésor. Dans l'exposé des motifs, l'auteur de la proposition écrivait : « C'est un lieu commun que
« de se plaindre du peu de faveur dont jouissent en
« France les moyens de règlement sans numéraire.
« Quelque inconvénient qu'ils en ressentent, débiteurs
« et créanciers préfèrent s'imposer des déplacements
« de fonds coûteux, des encaissements ou des décaisse-
« ments gênants. Ni les individus n'usent du chèque,
« ni les banques des Chambres de Compensation. »

Cette proposition était hardie. Elle fut renvoyée à l'examen de la commission du commerce qui chargea M. HAMELIN d'établir un rapport. Dans ce document l'honorable sénateur se demande s'il faut légiférer pour contraindre les citoyens à mieux comprendre leur intérêt. En définitive, tel n'est point son avis et il conclut au rejet de la proposition. Son collègue, M. Tournan, dans l'avis qu'il émit au nom de la Commission des Finances, pensa de même surtout à cause de l'obligation qui aurait été faite de payer les dettes commerciales par virements. A son sens, le système présenterait des difficultés non pour le paiement des impôts directs ni des droits constatés, mais pour le paiement des droits au comptant. On peut noter que la difficulté pourrait être aisément résolue. De plus M. Tournan ne veut pas de la proposition DE MONZIE parce que le montant des dépôts s'élèverait beaucoup trop et que

par ailleurs « les commerçants seraient réfractaires à l'usage constant du chèque postal car ils ont l'habitude de payer à terme au moyen d'effets de commerce ». Cet argument sur le crédit a été développé par M. le Professeur HAMEL qui pense que le chèque postal obligatoire supprimerait la traite. On ne voit pas en quoi le chèque postal nuirait au crédit commercial et aurait un effet différent de celui du chèque bancaire. Or celui-ci est largement employé dans les relations commerciales en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Pourtant on ne sache pas que ces deux pays aient un système de crédit bien spécial et différent du nôtre. Cela prouve que le système de crédit et le système de paiement sont indépendants l'un de l'autre. L'obligation d'user d'un chèque ne supprime pas la lettre de change ou le billet ; simplement lors de l'échéance, elle permet d'éviter des manèges de numéraire.

Sur des avis et rapport aussi défavorables quelle devait être l'attitude du gouvernement à l'égard de la proposition DE MONZIE ? Les circonstances n'ont pas permis de la connaître, mais on peut la présumer : deux commissaires du gouvernement avait été spécialement désignés pour la discussion, mais aucun sénateur ne demandant la parole, la proposition fut rejetée sans débat. Du silence des commissaires on peut présumer l'hostilité du gouvernement. Cette impression est d'ailleurs confirmée par le fait qu'aucun projet de loi n'avait été déposé pour obtenir les crédits qui eussent été indispensables si la proposition DE MONZIE avait été adoptée. L'auteur, par ailleurs ne pouvait pas

soutenir son projet ; il était, depuis qu'il l'avait déposé, passé du Sénat à la Chambre et lors de la discussion, il faisait partie du gouvernement, dirigeant un département bien étranger à l'institution des chèques postaux : l'éducation nationale.

Depuis, ni proposition ni projet analogues n'ont été déposés, et cette obligation d'adhérer au service des chèques postaux, qui un jour peut-être paraîtra aussi naturelle que l'inscription au registre du commerce, semble aujourd'hui trop audacieuse.

Si des dispositions obligatoires paraissent peu prisées en France, certains textes de lois ou décrets ou règlements peuvent rencontrer auprès du public un accueil favorable, de nature à amener des demandes d'ouverture de comptes. De telles dispositions, peu importantes en elles-mêmes peuvent constituer dans leur ensemble un groupe de facilités très appréciées. Le fait d'instituer un système plus simple de communication entre la Caisse d'Épargne et le service des chèques peut en lui-même n'entraîner aucune adhésion, mais ce nouvel avantage joint à d'autres aura des résultats tangibles. A vrai dire, on envisage peu d'opérations à ajouter à toutes celles, si variées, que le service autorise et facilite. Mais avec le progrès économique naissent de nouveaux besoins et au fur et à mesure l'administration aura intérêt à prendre des dispositions répondant aux nécessités nouvelles. Un élément de plus qui agréée particulièrement aux usagers d'un service est la rapidité. Commerçants, industriels, hommes d'affaires veulent avoir très vite les fonds qu'ils demandent ou la preuve

du paiement qu'ils ordonnent. L'emploi de machines diverses accélère et accélérera de plus en plus le rythme des exécutions d'ordre.

Dans un autre ordre d'idées, le montant du dépôt de garantie, s'il est trop élevé, est de nature à décourager l'adhésion. Ce n'est pas le cas en France et l'on ne peut pas dire que quiconque renoncera au désir de bénéficier du service des chèques postaux pour ne pas immobiliser 5 francs lors de l'ouverture du compte.

La sécurité de l'institution peut préoccuper plus justement l'usager ou le futur adhérent. Il faut d'abord prévoir toutes mesures destinées à empêcher l'émission de chèques sans provision. On a vu que jusqu'ici la législation française était muette sur ce point et que la jurisprudence, interprétant restrictivement les lois pénales, se refusait à appliquer les sanctions prévues pour l'émission de chèques bancaires non approvisionnés. C'est précisément pour combler une lacune législative que le garde des Sceaux a déposé, le 7 septembre 1930, un projet de loi réprimant l'émission du chèque postal sans provision. On prévoit une simple addition au texte de la loi du 12 août 1926, sanctionnant les mêmes faits en matière de chèque ordinaire. Ainsi, serait passible des peines prévues par l'article 405 du code pénal, celui qui émettrait un chèque postal sans provision ou retirerait cette provision sitôt après l'émission ou encore ferait défense de payer.

Le gouvernement a voulu cependant prendre en considération un usage courant d'après lequel les titulaires de compte approvisionnent leurs comptes au

moment de l'émission ou peu avant. « De là, lit-on « dans l'exposé des motifs, nécessité de donner un certain délai en prévision de retard dans la transmission « du versement. » On admet donc que la provision n'a plus à être préalable mais contemporaine de l'émission. Etant donné le délai proposé, huit jours à dater de la réception au bureau de chèques, la loi permettra l'approvisionnement postérieurement à l'émission, ce qui peut présenter des inconvénients en cas de modifications soudaines dans la situation du tireur et entraîner à des abus très regrettables.

Même avec ce délai édulcorant la prescription générale sur la nécessité d'une provision, le projet de loi n'eut pas de suite sous la législature qui vit son dépôt. Devenu caduc à la suite des élections de 1932, il fut repris et déposé à nouveau le 8 novembre 1932. Il n'a pas encore abouti. Il semble peu pressant, car, selon l'administration, en dehors de l'affaire qui a motivé le jugement du 8 janvier 1929, quatre émissions sans provision et de mauvaise foi ont été signalées. Il y a lieu d'observer que ce dernier chiffre était donné en 1929 ; depuis sans doute d'autres cas se sont révélés, mais ils ont dû être soumis à la pratique courante des Parquets qui ne veulent pas inquiéter tout tireur de mauvaise foi s'il désintéresse le bénéficiaire. Cette pratique n'est pas pour développer l'usage des chèques postaux ou bancaires.

La répression des faux est également à organiser si l'on veut que les titulaires usent en confiance de leurs formules. Déjà les exonérations de responsabilité de

l'administration peuvent paraître extraordinaires, mais en outre, la loi n'indique nullement si l'usager peu prévenir une fraude dont il craint d'être victime.

Chaque disposition nouvelle de sécurité, tout comme les autres, n'amènera pas directement un nombre plus ou moins considérable d'adhésions, mais leur ensemble peut donner plus de confiance au public français déjà trop peu enclin à user des modes de règlements amétalliques. Inspirer à chacun la confiance puis le désir d'adhérer, est la première préoccupation que doit avoir un organisme de chèques postaux s'il veut connaître un succès toujours plus grand.

§ II. — Nombre et montant des opérations

Les opérations effectuées constituent un second élément qui montre l'importance d'un service de chèques postaux. Le nombre et le volume de ces opérations peuvent varier sous diverses influences et notamment, comme on l'a vu, selon le nombre d'adhérents.

Mais il peut arriver, c'est même le cas présentement, que le nombre des comptes courants augmente et que la masse des opérations diminue ; celle-ci ne fait que suivre alors le mouvement général de ralentissement qui se manifeste dans l'activité économique. C'est pourquoi on ne peut interpréter la diminution du montant total des opérations comme un symptôme précis de la décadence ou tout au moins de l'arrêt dans le développement de l'institution.

D'ailleurs les variations constatées ont été jusqu'ici

d'assez faible amplitude et le montant total paraît extrêmement considérable. En France il s'éleva, en 1933, à 466 milliards et avait atteint même 477 milliards en 1932, en augmentation de 8 milliards sur l'année précédente. Pour importants qu'ils puissent paraître, ces chiffres pour être appréciés doivent être rapprochés du montant total des mouvements de fonds effectué par la Banque de France. Ceux-ci s'élevaient en 1932 à 1.937 milliards et en 1933 à 1.957 milliards. Par contre il faut comparer ces nombres avec ceux des mandats-postes du régime intérieur. Un graphique qui figure en appendice de cette étude rend compte des différences. Le montant des mouvements opérés à l'aide de mandat semble stabilisé depuis quatre ans entre 20 et 22 milliards par an.

La diminution d'activité remontait en Allemagne à 1932. De 1931 à 1932, elle avait été de l'ordre d' $1/6$ de la masse de mouvement, soit environ 120 milliards de francs, et la différence entre le montant total de 1932 et celui de 1933 est de 12 milliards de francs.

Proportionnellement aux populations, les mouvements de fonds effectués en Allemagne et en France sont à peu près de même importance, mais le nombre des opérations est différent ainsi que le montant moyen des opérations effectuées annuellement par chaque titulaire de compte. Chaque ordre a, en moyenne, représenté un mouvement de fonds de 4.124 francs en France, et de 858 francs en Allemagne. Si la moyenne française est de beaucoup la plus élevée, cela tient surtout à ce que les Français effectuent bien moins d'opérations

que les Allemands. Un Allemand, par exemple, a effectué en 1933 environ 687 opérations, alors que l'adhérent français n'en a fait que 286. Le nombre moyen d'opérations effectuées par chaque titulaire, l'an passé, fut en Suisse de 550, aux Pays-Bas de 350, au Danemark de 500. Au-dessous de la moyenne française, on relève notamment celle de la Belgique évaluée à 225 ; et, le titulaire italien ne fit en moyenne que 155 opérations en 1933.

S'il peut paraître intéressant de savoir quelle a été l'activité de chaque adhérent, il faut compléter cette indication en recherchant quelle a été la masse moyenne de transactions. De prime abord, le chiffre obtenu paraît extraordinaire. En France, par exemple, étant donné le nombre d'adhérents et la masse globale des mouvements de fonds, on peut voir que dans l'année 1933, chaque compte courant a été débité ou crédité de 770.000 francs, et encore cette moyenne est-elle inférieure à celle de 1931 qui était de 875.000 francs. Il faut tenir compte que certains titulaires de comptes, les comptables publics, effectuent toujours des opérations extrêmement importantes.

Comme pour la moyenne par opération, les chiffres français sont de beaucoup supérieurs à ceux obtenus en effectuant le même calcul sur les résultats étrangers. En Allemagne, pour la dernière année, le mouvement de chaque compte fut, en moyenne, de 590.000 francs. Par contre, les titulaires de comptes suisses effectuent des opérations très importantes, puisque le mouvement de chaque compte, l'un dans l'autre, représente 1.094.000 francs français.

Les statistiques de la majorité des services de chèques ne fournissent que le montant total des opérations sans distinguer les opérations de crédit de celles de débit. Cependant, le détail de celles de France donné par la statistique ci-annexée peut être de nature à intriguer. Le montant de la masse des débits et celui de la masse des crédits sont sensiblement égaux et le nombre des opérations créditrices est plus de trois fois supérieur aux opérations de débit. Cette différence provient, semble-t-il, d'abord de la possibilité de n'émettre qu'un seul chèque d'assignation pour plusieurs bénéficiaires, et ensuite du fait que le crédit est alimenté par tous les moyens qu'on a vus dans la première partie — mandats, bulletins de versements, valeurs de tous genres — alors que le compte n'est débité que par le titulaire lui-même, et exceptionnellement par l'administration.

Si les statistiques étrangères, tout au moins celles publiées en France, ne fournissent pas de détails sur la répartition entre le débit et le crédit, elles indiquent toutes la proportion des virements sur la masse totale des opérations. Cette indication est extrêmement précieuse ; elle permet de voir dans quelle mesure le public adopte le mode de règlement par excellence que constitue le virement.

Sans s'arrêter aux montants, on considérera rapidement les pourcentages. Il faut noter qu'en consultant les statistiques françaises, on pourrait commettre une erreur. En effet on y distingue les virements-recettes, les virements-dépenses et les chèques payés

sans emploi de numéraire. Pour permettre une comparaison, on a fait masse de ces trois éléments.

Cette remarque faite, on observe qu'en France l'usage des virements s'est régulièrement développé. En 1923, 60 % du mouvement total de fonds étaient opérés par virements ; en 1925, la proportion passe à 73 % ; en 1927, à 81 %. Elle semble depuis être stabilisée à ce chiffre. C'est sensiblement la même proportion qu'on observe dans les services étrangers les plus importants et les plus perfectionnés. En Allemagne, le montant total des virements est de 80 à 81 % du mouvement total de fonds. La proportion est de 83 % aux Pays-Bas, et de 79 % en Suisse. Plus basse est celle du Danemark : à 66 %, et en Italie le virement ne semble pas être répandu, puisqu'il ne permet de mouvoir que 19 % du montant total des opérations. La Belgique est le pays dans lequel les virements sont le plus en usage, la proportion est de 86 %.

Il ne semble pas que l'on puisse attendre un pourcentage de virements beaucoup plus élevé. Même si le nombre des adhérents augmentait considérablement, il resterait toujours un certain nombre de personnes ne possédant pas de comptes. De plus, quel que soit l'espoir que l'on mette dans le développement de la nouvelle institution, on ne peut penser qu'elle supprimera complètement le numéraire dont on aura toujours besoin pour les petites transactions. Pour faire face à celles-ci, il faudra sans cesse que les uns retirent de leurs comptes des sommes dont les autres voudront se débarrasser en les faisant porter à leur crédit. Il y

aura toujours un mouvement de caisse, et d'ores et déjà, on peut estimer que proportionnellement le mode de règlement par virements, si avantageux et si pratique à tous égards, est employé dans la mesure du possible. Ce procédé est entré rapidement dans les mœurs et pourtant il était ignoré de la plupart des personnes. En France, le chèque de virement bancaire était et reste inconnu.

Si la vulgarisation du virement a été si rapide, c'est grâce à l'action des gouvernements. Ceux-ci, d'une part, ont pu prendre des mesures législatives ou réglementaires obligeant certaines catégories de gens à régler leurs dépenses par virements ; d'autre part, ils ont pu, par les taxes, faire pencher la faveur du public vers un genre d'opérations plutôt que vers un autre. Le taux de l'escompte fait varier la masse des effets présentés à l'escompte. Toutes proportions gardées, le montant des taxes fait diminuer ou augmenter la masse des opérations sur les comptes courants postaux. Avec des taxes élevées, les opérations sont plus rares et l'avantage du chèque sur le mandat diminue. Il faut donc avant tout, que les tarifs en usage dans les services de chèques postaux soient inférieurs au tarif des mandats. Cette préoccupation a été commune à tous les services. En France, en 1932, l'opération sur comptes courants coûta environ 0 fr. 06 pour 1.000 francs tandis que les mandats coûtaient 5 fr. 73 pour 1.000 francs. Il serait fastidieux et superflu, sans doute, de faire une comparaison entre les taxes instituées en divers pays. On verra simplement leurs variations en France et

l'on constatera l'influence qu'elles peuvent avoir, au vu des résultats de la première année.

Afin notamment de prévoir les répercussions que l'activité du service des chèques postaux auraient dans le budget général, des techniciens tenant compte des résultats obtenus à l'étranger lors du vote de la loi de 1918, avaient effectué des prévisions qui sont comparées ici aux réalisations.

*Nombres d'opérations pour les 11 mois
suivant l'ouverture du service (1)*

	Prévues	Réalisées
Versements par les titulaires....	578.500	200.000
Versements par les tiers.....	3.965.000	986.650
Chèques nominatifs	236.000	16.800
Chèques d'assignation.....	1.126.250	240.000
Virements.....	284.250	135.970
Ensemble.....	6.190.000	1.582.420

On sait que les évaluations faites par les spécialistes sont généralement pessimistes et que les chiffres qui en sont l'expression sont des chiffres minima. Malgré cela, dans l'année qui suivit l'instauration du service en France, les évaluations, on le voit, s'avérèrent près de quatre fois supérieures aux résultats. Le tableau ci-dessus est issu d'un calcul effectué par le sénateur DUPONT. Ce parlementaire, lors du vote de la loi sur les chèques avait écrit que « l'administration ne devait pas commencer par

(1) Document parlementaire, Sénat 1919. Annexe 303.

« fixer des droits très réduits », il fallait « assurer dès le début l'équilibre entre les recettes et les dépenses. Il vaut mieux fixer au début des tarifs un peu élevés et les diminuer ensuite ». M. DUPONT reconnaissait bientôt que la différence si grande entre résultats et prévisions provenait presque uniquement du tarif trop élevé. M. VARENNE avait déjà émis cette opinion dans l'avis qu'il avait rédigé au nom de la commission du budget sur la seconde proposition AMIARD : « Le système français, » écrivait-il, « détient le record au point de vue de l'élévation des taxes, ces taxes à caractère nettement prohibitif rebutent le public avant qu'il ait eu le temps de saisir les avantages de la nouvelle organisation. » Aussi l'on vota certaines réductions de taxes que l'on augmenta fréquemment par la suite. L'État étant à cours d'argent, le législateur a souvent trouvé expédient d'augmenter les redevances, prélevées jusque-là, sans toujours considérer quelles seraient les conséquences directes ou indirectes des augmentations. Dans ses rapports annuels, l'administration des Postes compare les tarifs en vigueur avec ceux primitivement fixés. Les coefficients d'augmentation varient de 125 % à 2.000 %, et certaines taxes variables étant devenues fixes, selon qu'elles s'appliquent à une opération d'un montant bas ou élevé, peuvent paraître augmentées ou diminuées ; c'est ainsi que la substitution d'une taxe fixe de 0 fr. 75 à la taxe variable prévue d'abord pour les versements donne un indice d'augmentation de 750 % lorsqu'il s'agit d'un versement de 5 à 10 francs, mais si l'opération s'élève à 100 francs et plus, la diminution va croissant. Avec le tarif de 1918,

on percevait, pour un versement de 10.000 francs, une taxe de 5 fr. 65, ramenée aujourd'hui à 0 fr. 75. Pour les virements, on a maintenu le principe de la taxe fixe qui de 10 centimes est passée à 25.

Tous les pays ayant un service de chèques postaux se sont efforcés de diminuer autant que possible les taxes, surtout celles afférant aux virements. Certains États même ont exonéré de toutes taxes les opérations effectuées sans numéraire. En France, la préoccupation fiscale a généralement prévalu sur le désir de développement économique. Il semble que cela ressorte de la comparaison entre le nombre et le montant total des opérations effectuées en 1919 et 1932, et le montant des taxes et prestations diverses pour les mêmes années — les prestations étant surtout les fournitures de formules. Le coefficient d'augmentation du nombre et du montant des opérations est de 28 et 30. L'indice d'accroissement du produit des taxes est de 57 ; le produit de 1919 étant de 502.000 francs, celui de 1932, de 28 millions et demi.

Malgré cette hyperfiscalité postale, on a vu quel développement avait connu jusqu'ici l'institution des chèques postaux. On ne pense pas émettre une hypothèse gratuite en supposant que ce développement eut été plus grand encore si les taxes avaient été raisonnablement fixées. Après 16 ans d'exercice, on doit rejeter l'excuse d'amortissements souvent invoquée pour justifier les tarifs élevés. Grâce à la mécanisation toujours plus poussée des services de chèques, on peut estimer que de plus en plus le coût d'une opération diminuera. Ce sera donc sans inconvénient que l'on pourra réduire sensiblement

les taxes, réduction qui aura certainement une répercussion dans l'économie nationale.

§ III. — Le montant des dépôts

On conçoit que même si le titulaire d'un compte désire user au mieux des fonds dont il assure les mouvements par le service de chèques, il est obligé de laisser un certain solde à son compte. Et l'ensemble des soldes laissés en dépôt par les titulaires du service tout entier constitue une masse qui peut s'élever à des sommes considérables, et par là, présenter un intérêt pour l'État qui en a la charge, la disposition et le fruit.

L'avoir global peut être calculé selon plusieurs procédés et apprécié à plusieurs points de vue. Afin d'en comprendre les variations, on peut considérer l'avoir journalier le plus élevé d'une année et l'avoir le moins élevé de la même période. On peut aussi vouloir connaître quel est l'avoir moyen, ce qu'on obtient par le procédé arithmétique consistant à additionner le solde de chaque jour ouvrable et à diviser le total obtenu par le nombre de ces jours.

L'avoir global moyen en France a été, en 1933, de 2.650.000.000. C'est un chiffre rond qui semble se rapprocher beaucoup de celui de l'année précédente. Jusque-là la progression avait été continue, l'avoir augmentait annuellement de 200 à 250 millions. Le montant global subit en cours d'année des oscillations très sensibles. En 1931 par exemple, il s'éleva certains jours à 3.022.000.000

et à une autre date, fut réduit à 1.767.000.000, alors qu'en moyenne, il fut de 2.345.000.000.

En Allemagne, la progression a cessé depuis 1929. A cette époque l'avoir atteignait 617 millions. Il n'était plus que de 461 millions de marks en 1932, pour se relever en 1933 jusqu'à 556 millions de marks. Les chiffres absolus de l'avoir du service allemand sont supérieurs à ceux du service français, mais relativement au nombre d'adhérents, l'avoir français est supérieur. Si l'on veut envisager les possibilités de dépôts, il faut savoir quel est le solde moyen que chaque titulaire laisse à son crédit. En Allemagne, chaque compte a toujours un crédit de 3.285 francs, et en France, le solde moyen est de 4.390 francs. On ne peut en ces périodes d'économie troublées tirer des conclusions formelles de l'afflux ou de la pénurie de fonds au service de chèques, et, si l'on considère l'avoir moyen de chaque titulaire suisse qui est de 15.330 francs, on doit tenir compte de l'intérêt, de la situation économique du pays et de son marché financier.

Un État doit-il s'efforcer d'augmenter l'avoir global des comptes courants postaux ? Selon les banques, il ne le doit pas et toutes tentatives en ce sens ne seraient qu'une accentuation de ce rôle usurpé que les banques reprochent à l'État de tenir. Selon les étatistes au contraire, si l'État peut utilement employer les fonds qui lui sont confiés, il doit chercher à augmenter l'avoir de son service de chèques postaux. Cette masse de fonds laissée à la disposition de l'État peut produire et, ainsi qu'on le note dans le rapport de gestion de 1932, on serait fondé à faire état dans un bilan établi selon les règles

ordinaires, de l'intérêt tiré de cet avoir. « Cet intérêt, « lit-on, dans le rapport, calculé à raison de 2,50 % seulement, sous déduction d'1/10 pour fonds de roulement, « aurait produit pendant l'année 1932 un revenu de « 59 millions de francs environ. » On peut remarquer que cette déduction d'1/10 serait bien supérieure aux besoins prévisibles. Dans cette même année 1932, en effet, on payait les chèques nominatifs ou d'assignation pour un montant de 14.767 millions, soit à 300 jours ouvrables par an un décaissement quotidien inférieur à 50 millions.

On voit déjà l'importance chiffrée des dépôts qui ne sont pourtant favorisés en aucune façon. Bien au contraire on facilite le retrait d'avoirs considérables, notamment par des transferts simplifiés de compte postal à compte bancaire par de nouvelles formes de virements : virements automatiques, accélérés, etc... Il semble que lorsque les fonds ne sont pas employés selon les modes prévus, il n'y ait pas intérêt pour l'État, détenteur des comptes, à faire augmenter les avoirs. Il faut regretter, une fois de plus, que le législateur français n'ait pas cru devoir à l'instar de la plupart des législations, organiser l'emploi des fonds.

Mais aucune prescription n'interdit à l'administration d'user des fonds. Ceux-ci peuvent être utilisés par l'État pour le mouvement général du Trésor. Cet usage permet une économie des intérêts qui seraient servis aux bons du Trésor ou autres bons de caisse que l'État devrait émettre en attendant les rentrées d'impôts.

On a quelquefois prôné des restrictions à la mobilité des dépôts. En 1916, M. BELLOM, dans une étude parue

dans l'Information, préconisait la coexistence de deux comptes postaux, l'un appelé petit compte, disponible à vue, l'autre compte courant du Trésor, qui approvisionnerait le petit compte, mais dont les retraits ne pourraient être opérés qu'avec un préavis de huitaine. Pratiquement, avec le système des comptes locaux, on abouti à un résultat analogue.

Si donc l'État peut et veut user des fonds à lui confiés, il lui faut chercher des moyens d'accroître leurs montants. La bonification des dépôts est le procédé le plus efficace.

L'allocation d'un intérêt qui paraissait normal, lors de la création des chèques postaux en Autriche et ailleurs, fut de plus en plus discuté et en 1914, le service allemand rejetait le principe de la productivité des dépôts qu'il avait suivie jusque-là. Le rapporteur au Reichstag avait reconnu, à ce propos, que si l'avoir des comptes était productif d'intérêt, si minime soit-il, le service des chèques postaux passerait beaucoup plus aisément dans les habitudes de la population, parce que « la bonification est propre à rendre le service populaire ». La remarque valait aussi bien pour la France, mais tout comme en Allemagne, on voulut éviter la concurrence aux banques. M. AMIARD précisa que l'on avait rejeté le principe de bonification adopté dans le projet de 1909. La Commission du Budget se rallia à ce point de vue estimant que l'intérêt n'aurait pu être prélevé que sur le produit des opérations et que par conséquent cet avantage eut été annihilé par une augmentation de taxes. C'est là une erreur, semble-t-il. L'intérêt servi ne serait qu'une fraction plus ou moins importante du revenu que

l'État retirerait des dépôts dont il a la disposition.

L'État a-t-il le droit et le devoir de fournir un intérêt ? Cela sera examiné plus loin. Quoiqu'il en soit on peut imaginer quelle serait l'importance des dépôts si l'État voulait les accroître. Les dépôts de la Banque de France sont déjà de nature à fournir une utile indication. L'avoir global des titulaires de comptes courants à notre institut d'émission était, en 1933, de 16.715 millions pour 388.000 adhérents. On peut objecter à cet argument que point n'est besoin de bonification pour obtenir de pareils résultats puisque la Banque de France ne sert aucun intérêt à ses clients ; mais par contre, elle leur offre des avantages bancaires fort appréciables valant bien un petit intérêt. Un autre élément de comparaison peut être fourni par le montant total des dépôts à la Caisse Nationale d'Épargne, dépôts qui s'élèvent en moyenne, pour ces dernières années, à 20 milliards. Si à l'instar du service autrichien, suisse ou scandinave, le service français allouait aux sommes déposées un intérêt, même inférieur à 2 %, il pourrait compter sur un avoir moyen de l'ordre de 15 à 20 milliards. Ces fonds d'ailleurs ne mériteraient pas le reproche que par avance on leur a fait d'être détournés d'un usage économique. Si une bonification, si minime soit-elle, est offerte, et si la disponibilité immédiate des fonds est assurée, nombreux seront ceux qui déposeront ces masses d'argent jusque-là thésaurisées improductivement et qui préoccupent tous les économistes. L'artisan, le petit industriel, le boutiquier réduiront considérablement leurs fonds de roulement, sachant que ceux inscrits au crédit de leur compte postal pour-

ront jouer le même rôle. Le paysan français, surtout, qui conserve chez lui des sommes souvent supérieures à 10.000 francs pour ses achats courants pourra, s'il est attiré par une prime même légère, déposer au bureau de poste voisin ses billets de banque dont la masse inutile allourdit la circulation.

§ IV. — Importance des chèques postaux du point de vue international

On ne peut apprécier que l'importance des virements car ainsi qu'il a été indiqué précédemment, ce sont les seules opérations prévues dans les arrangements précités.

En dépit de l'existence des statistiques, il est malaisé de connaître, non pas les résultats en eux-mêmes du service des virements internationaux, mais leurs valeurs comparées dans le temps et dans l'espace. Il est tout d'abord difficile de comparer le nombre et le montant des opérations ordonnées par un pays, avec celles d'un autre État. Aux corrections dues aux différences de populations et de superficies, il faudrait ajouter celles qui tiendraient compte du nombre de pays avec lesquels des virements sont échangés et ce nombre lui-même devrait être flanqué d'un coefficient variant avec l'importance desdits pays. Pour prendre un exemple, il serait bien aléatoire de vouloir comparer nombre et montant des virements internationaux émis ou payés en France avec ceux opérés en Belgique. Si surtout la France échangeait des virements avec l'Allemagne, l'Italie et la Pologne, tandis que les échanges belges se feraient avec la Lettonie et la ville

de Dantzig. Pratiquement, une telle comparaison est impossible. Le rapprochement des résultats obtenus dans un pays donné à des époques différentes présente également de grandes incertitudes. En France, on ne peut comparer utilement le nombre des virements effectués en 1922 alors qu'ils étaient adressés en Tunisie ou dans la Sarre ou qu'ils en venaient, avec le nombre des mêmes opérations échangées en 1932 avec 20 services étrangers. La troisième base de comparaison est constituée par les mandats internationaux. On pourrait supposer que ceux qui, avant la guerre, émettaient des mandats internationaux ont usé, dès qu'ils l'ont pu, de virements postaux, et que, par conséquent, les résultats du service des virements internationaux devaient croître en même temps que les mandats internationaux diminueraient en nombre et en montant.

Les chiffres démentent cette hypothèse. Cela vient du fait que, d'une part, les mandats internationaux sont émis ou payés par toutes les administrations postales du globe tandis que les virements ne sont échangés qu'entre des services peu nombreux.

Par ailleurs, les transactions internationales sont de plus en plus fréquentes, et il n'est pas illogique de voir à la fois des virements postaux, les mandats, les chèques et toutes valeurs bancaires augmenter en nombre et en montant. Le tableau des résultats ci-annexé VI montre une progression constante des virements internationaux en France. Jusqu'en 1927, ces opérations sont peu importantes. Elles ne sont effectuées qu'avec la Sarre et la Tunisie. En 1927, les échanges sont possibles avec le

Maroc et l'A. O. F. Deux ans plus tard, le nombre des virements triple et leur montant est presque doublé sous l'influence des arrangements intervenus avec la Belgique, le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse. En 1931, le développement continue, marquant une progression de près de 50 % sur 1929. Entre temps, l'Allemagne, l'Autriche, Dantzig, la Hongrie, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie avaient inauguré les échanges avec le service français. En 1932, l'accroissement est moindre, mais de bon augure cependant, étant donné que l'aggravation de la crise économique pouvait faire craindre une diminution, comme c'est le cas pour les mandats internationaux. Le montant des virements et celui des mandats seront bientôt à égalité et il n'est pas douteux que dans un avenir peut-être proche, les premiers dépasseront les seconds.

Malgré ce développement régulier, les résultats des services des virements internationaux sont encore bien minces. Qu'est-ce que 1.487 millions pour un commerce extérieur de plus de 45 milliards ? Les 604.000 adhérents au service français ont donné, en 1932, 91.625 ordres de virements pour l'étranger, donc sur 100 titulaires, 15 ont effectué une opération d'un montant moyen de 1.425 francs. Les résultats allemands, toutes choses égales d'ailleurs, sont moins brillants encore. Il est vraisemblable que la diminution des virements-dépenses est due au contrôle exercé par le nouveau gouvernement allemand qui, en même temps, par la défiance qu'il a pu inspirer, à tort ou à raison, a fait diminuer l'importance des virements adressés à ses nationaux. Dans le tableau ci-

dessous, on remarque une différence très grande entre les virements-dépenses et les virements-recettes, dans leur nombre et dans leur montant, tant en France qu'en Allemagne.

		Virements-dépenses		Virements-recettes	
		Nombre	Montant en millions de frs.	Nombre	Montant en millions de frs.
1930	Allemagne	213.700	241	1.253.500	1.281
	France	66.254	102	239.300	874
1931	Allemagne	192.000	187	1.260.000	1.121
	France	84.735	129	275.400	1.119
1932	Allemagne	125.600	91	1.027.000	677
	France	91.625	131	287.200	1.356

Cela indique, de la part des pays échangeant avec des deux grands États une propension plus grande à user du nouveau moyen de règlement mis à leur disposition. Si par conséquent on admet que le développement des virements internationaux soit encore relativement minime, quels seraient les moyens de nature à l'accroître ? On penserait d'abord que les taxes, comme pour les opérations internes, sont des éléments susceptibles de rebuter ou de tenter les usagers. Ce ne serait pourtant pas exact. En effet, en vertu des conventions internationales, les taxes prélevées pour chaque virement sont relativement faibles 0 fr. 50 par 500 francs ou fraction de 500 francs. Il n'est aucune banque qui puisse effectuer semblables opérations

moyennant une commission aussi faible. Par ailleurs, les mandats-postes adressés à l'étranger sont extrêmement onéreux. Comme ils donnent lieu à la perception d'un droit proportionnel et d'un droit fixe perçus sur chaque mandat, comme pour des raisons diverses, le montant des mandats est limité, si l'on veut envoyer une somme quelque peu importante, le transfert est très coûteux. C'est ainsi que pour envoyer par mandat une somme de 10.000 francs en Allemagne ou en Italie ou maints autres pays, il en coûtera 53 fr. 75, et même en Yougoslavie, 61 fr. 25, alors que quelle que soit la résidence du bénéficiaire, un virement de 10.000 francs coûtera 10 francs. Pour les virements échangés avec la Sarre, l'A. O. F., la Tunisie et le Maroc, la taxe n'est que de 0 fr. 25 par 1.000 francs.

Ce qui surtout peut développer l'usage des virements internes comme des virements internationaux, c'est l'accroissement du nombre des adhérents susceptibles de bénéficier des virements. Lorsqu'il s'agit de virements internationaux, il faut passer des arrangements aussi nombreux que possible.

On pourrait penser que les gouvernements qui ont signé une convention spéciale possèdent l'organisme, objet de la convention, et implicitement indiquent leur désir de voir cette convention appliquée le plus largement. En fait, l'arrangement concernant les virements postaux conclu à Londres en 1929 a été signé par les délégués de 45 administrations, sur les quelque 150 qui sont énumérés dans le plus récent indicateur des Postes. A ce jour, 20 États seulement ont conclu

avec la France des accords particuliers dans le but d'échanger des virements dans les conditions prévues par la convention de Londres. Les signataires qui n'ont pas encore passé d'arrangement sont certes moins importants. Cependant leur adhésion ne serait pas négligeable. La lenteur mise à conclure les accords se comprend lorsqu'on considère que la France qui, dans ce domaine, peut agir par simple décret, n'a pas encore organisé l'échange des virements avec certaines de ses colonies.

Enfin on croirait volontiers que la plupart des usagers ignorent la possibilité de virer des sommes à des comptes courants étrangers. On pourra dire que bien des titulaires de comptes peuvent n'avoir aucun paiement à faire à l'étranger ; il est pourtant vraisemblable que la plupart des titulaires de comptes aient, peu ou prou, des règlements à effectuer hors des frontières. Cette ignorance des facultés offertes explique que la France ayant à régler annuellement environ 25 milliards d'importations, n'émette que 130 millions de francs de virements, soit une proportion de 0,50 %.

Par conséquent, pour développer l'usage des virements internationaux, il faut d'une part, faire connaître et rappeler par une publicité appropriée l'existence du système qui les organise et ses avantages : d'autre part, il faut conclure des arrangements de plus en plus nombreux. Toute la question est de savoir si l'on a intérêt à pratiquer un tel système et si, des organismes divers ne viendront pas y faire obstacle.

CHAPITRE II

INFLUENCE DE L'INSTITUTION DES CHÈQUES POSTAUX

§ I. — Du point de vue national

A) LE SERVICE DES CHÈQUES POSTAUX ET L'ÉTAT. — Dans le rapport sur le budget des Postes pour 1907, M. Steeg écrivait : « Le service des articles d'argent « tel qu'il a été organisé en 1828 pour quelques centaines de mille francs, continue à fonctionner en 1906 « dans les mêmes conditions, bien qu'il porte sur quatre « milliards. On continue à ouvrir un compte pour « chacun des quarante-cinq millions de mandats émis, « et à purger ce compte lorsque le mandat est payé. « Rien n'est changé en théorie, mais en pratique les « guichets sont plus encombrés, les faux paiements « plus nombreux, et les encaisses en numéraires s'enflent « démesurément à certaines échéances. »

Lorsqu'on institua le service des chèques postaux en France, ce n'était plus quarante-cinq millions, mais près de quatre-vingts millions de mandats qu'il fallait émettre — transmettre — payer — contrôler.

On imagine difficilement quelle serait aujourd'hui

dans un pays comme la France l'activité de l'administration des postes, sans le service des chèques. Combien plus nombreux qu'il y a vingt ans, seraient les mandats de toutes sortes pour régler les envois contre remboursement, les valeurs de toutes espèces, les contributions directes ou indirectes, les redevances diverses envers l'État, les opérations dites du Trésor, les cotisations aux sociétés, les abonnements aux journaux.

L'encombrement signalé en 1907 n'aurait pu que croître.

Le régime des chèques postaux a décongestionné l'administration postale. En dépit du développement économique incontestable, les mandats ont baissé en nombre et en montant dans des proportions considérables. Les six cents mille titulaires de comptes courants postaux n'encombrent plus les guichets pour faire établir ou payer des mandats. La diminution du nombre des articles d'argent a eu pour résultat une réduction sensible du personnel préposé à l'émission ou paiement. Si même les chèques remplaçaient les mandats, nombre pour nombre, le temps moyen pour effectuer les opérations nécessaires pour le chèque est bien inférieur à celui qu'il faut pour ouvrir et purger ce compte spécial que M. Steeg voyait dans chaque mandat.

A l'économie de personnel s'ajoute l'économie de numéraire. Les fonds de roulement conservés par chaque bureau de postes peuvent être considérablement réduits. Ils sont surtout destinés à faire face aux demandes de paiement imprévues. Or, si minime que

soit le montant d'un chèque postal, son paiement est toujours prévu par le bureau intéressé avant que le bénéficiaire ait reçu le titre.

Par ailleurs, les mouvements de fonds nécessités par l'activité des bureaux ont été améliorés et simplifiés. Chaque receveur et facteur-receveur des postes a obligatoirement un compte courant à l'aide duquel sa caisse est approvisionnée lorsqu'il doit effectuer des paiements importants. Par ce même compte, il fera rapidement tenir aux organismes centraux, les sommes dépassant le montant maximum de fonds de roulement estimés nécessaires. L'économie réalisée est pratiquement impossible à chiffrer. Il faudrait pouvoir calculer quelles seraient les dépenses nécessaires pour faire face aux exigences de l'activité actuelle si les chèques postaux n'existaient pas. Si un tel calcul était tenté on pourrait toujours en discuter les bases. Par ailleurs il faudrait évaluer la dépense nette occasionnée par le service de comptes courants et chèques postaux. Une telle estimation ne peut être utilement effectuée. En effet, si l'on connaît exactement les effectifs des bureaux de chèques et des organes de contrôle, par contre, il est impossible de déterminer et chiffrer la mesure dans laquelle les employés de l'exploitation postale collaborent au service des chèques.

L'État tire un autre avantage de l'organisme qu'il a créé, ayant la possibilité de disposer des soldes des comptes courants. L'ensemble de ces soldes s'élève à un montant relativement important puisqu'il dépasse deux milliards et demi de francs. A l'aide de l'avoir

global laissé dans les caisses du service des chèques postaux, l'État peut faire face à certaines dépenses en attendant les rentrées d'impôts. Une telle faculté de trésorerie est appréciable à tous égards, ne serait-ce que par le fait qu'elle évite pour autant des émissions de bons du Trésor productif d'intérêts.

On a vu ainsi divers aspects de l'utilité de l'institution des chèques postaux. Mais plus généralement on peut dire avec M. Allix que : « l'administration des postes et la Banque de France apparaissent comme les véritables caissières de l'État. » Il serait fastidieux et hors de propos d'indiquer selon quelles règles étaient effectués les mouvements de fonds publics, avant 1923. Il suffira de rappeler que, conformément à la législation de 1862, les comptables publics devaient adresser les fonds qu'ils percevaient, au Trésorier Général du département. Depuis longtemps il est vrai, on avait réduit au strict minimum les maniements et déplacements d'espèces, en effectuant le plus grand nombre d'opérations possible par l'intermédiaire de la Banque de France qui tenait un compte courant pour le Trésor. Mais notre institut d'émission compte relativement peu d'agences et succursales et, nombre de perceptions et autres bureaux financiers sont éloignés d'une succursale de la Banque de France. C'est pourquoi l'on chargea le service des chèques postaux de collaborer avec la Banque de France, aux mouvements de fonds.

La loi du 30 juin 1923 — déjà citée — dans son article 86 autorisa les comptables publics à se faire ouvrir des comptes courants postaux et à effectuer leurs mou-

vements de trésorerie par opérations sur les comptes.

Les percepteurs et comptables publics — à l'exception de quelques-uns nommément désignés, versent leurs excédents de recette, pour partie à leur compte courant personnel, pour avoir ainsi à portée des fonds de roulement et, pour autre partie au compte courant du Receveur particulier des finances, lequel, du chef-lieu d'arrondissement où il réside, vire ses fonds au compte de la Banque de France.

Lorsque les comptables et percepteurs ont besoin de numéraires, ils procèdent à des retraits sur leur compte particulier, ou encore, si besoin est, ils opèrent des prélèvements sur le compte du Receveur des finances, ou de la Banque qui peut les subdéléguer. Ces besoins d'espèces ne devraient pas être considérables puisque toutes les dépenses de l'État, supérieures à 3.000 francs doivent être réglées par virements.

Cette obligation n'est pas imposée aux comptables ou régisseurs des communes et établissements publics.

B) LES COMPTES COURANTS ET CHÈQUES POSTAUX ET LA CIRCULATION. — M. Hector Denis a dit : « La poste plonge dans le torrent accéléré des échanges. » Le service des chèques postaux permet de mieux faire, il peut aider à canaliser le torrent, non pas pour le diriger, mais pour éviter des écarts souvent dangereux. Plus précisément, il doit influencer sur la circulation monétaire.

Nul ne conteste, semble-t-il, que les valeurs de banque et les valeurs créées par l'État puissent être des succé-

danés de la monnaie et que par conséquent plus la masse de ces succédanés augmentera, plus celle de la monnaie diminuera, toutes choses étant égales d'ailleurs. Mais la contestation apparaît lorsqu'il s'agit de décider si l'augmentation ou la diminution de la monnaie peuvent avoir une influence sur l'économie nationale.

Il fut un temps, aux beaux jours de la théorie quantitative, où l'on accordait à la circulation monétaire une importance considérable.

S'appuyant sur des faits, des économistes de plus en plus nombreux ont discuté cette conception, certains allant même jusqu'à dénier toute influence de la circulation sur les prix et sur l'économie en général.

Il serait présomptueux de vouloir trancher ici une question qui a fait l'objet de recherches, de discussions et de travaux aussi nombreux qu'importants. Mais il faut admettre avec la plupart des théoriciens contemporains que les variations dans la valeur de la monnaie sont provoquées pour partie par des facteurs qualitatifs et psychologiques. Des exemples récents ont montré que le pouvoir d'achat d'une monnaie variait avec la confiance que lui accordaient les détenteurs de numéraires. Ces derniers, à tort ou à raison, basent leur appréciation, sur la masse monétaire en circulation.

On peut donc discuter sur le degré d'influence de la circulation monétaire sur les prix, mais on ne peut contester le principe de cette influence. Ce serait déjà une raison suffisante pour chercher par tous moyens à diminuer la masse de numéraire, mais cette diminution doit être recherchée surtout parce que concurremment

on pourra réduire le stock de métaux précieux que veulent conserver les États encore fidèles à ce qu'on a appelé la chrysotédonique ou culte de l'or.

Pour une raison ou pour une autre, on s'accorde à reconnaître la nécessité de régler et si possible de réduire la circulation monétaire soit en restreignant l'emploi de la monnaie, soit en y substituant des procédés plus perfectionnés. Les succédanés par excellence sont les chèques bancaires et postaux. Si l'on veut éviter les maniements d'espèces, il n'est qu'un seul procédé : la compensation.

Financiers et monnaitistes envient à l'Angleterre et aux États-Unis le développement des règlements par compensation. On admire les clearing-houses et pourtant dans les pays qui ont des services de chèques postaux, ne possède-t-on pas des organismes plus simples que les clearing-houses et susceptibles d'une extension extraordinaire ?

La compensation bancaire est en somme un virement à deux degrés. Le virement simple est plus pratique, mais il n'est possible qu'entre titulaires de comptes courants détenus par un seul et même établissement. L'établissement idéal est celui qui a des représentants sur tout le territoire. Le service de chèques ne peut-il pas être cet établissement idéal ? Il est, comme a écrit M. Camille PERREAU, « la généralisation par les pouvoirs publics des avantages réalisés ailleurs par le clearing ».

Le rôle constricteur que peut jouer le procédé de compensation est mis en évidence par la comparaison entre la masse des billets mis en circulation par la

Banque de France et celle de la Banque d'Angleterre. Le chiffre de la circulation en France dépasse, depuis quelque temps déjà, 80 milliards de francs. En France, la moyenne est de 1.945 francs par tête. En Angleterre, il suffit de 695 francs par habitant, soit près de trois fois moins. On a une explication de cette différence en considérant quelles sommes furent compensées dans les deux pays. Les clearing-houses anglais ont réalisé des mouvements de fonds approchant 3.000 milliards de francs, tandis que la Banque de France et les chambres de compensation françaises effectuaient dans le même temps des opérations dont le montant s'élevait à 1.350 milliards.

Puisque le Français n'aime pas à se servir du chèque de banque qui serait liquidé par compensation, que n'emploie-t-on de plus en plus le virement postal, plus simple dans son fonctionnement et à l'usage ? Que l'on n'arrive pas à utiliser des chèques pour régler les menues dépenses de la vie courante, c'est vraisemblable ; mais on peut estimer que les règlements de sommes importantes devraient être opérés plus souvent au moyen de succédanés de la monnaie. Cela aurait tout au moins pour résultat de faire baisser le nombre des billets de mille francs qui sont en circulation en France et qui à eux seuls, en 1933, représentaient 57 % de la masse monétaire en circulation.

Les chèques postaux doivent donc économiser la monnaie. Dans quelle mesure jouent-ils actuellement ce rôle ? C'est bien malaisé à calculer. De savantes équations permettant de calculer la masse des succé-

danés de la monnaie ont été imaginées par les tenants de la théorie quantitative. Les formules ont connu le même discrédit que la théorie. A titre d'indication, on peut mentionner les calculs d'un technicien belge, M. STRAHLE, qui estime que pour un mouvement de fonds de 100 milliards par an, il faut environ un milliard $1/2$ de numéraire. Les opérations de chèques postaux qui atteignent environ 500 milliards permettent donc une économie de monnaie de 7 à 8 milliards. C'est là, on le répète, une indication.

Pour résumer l'influence réelle ou possible de l'institution qui nous occupe, on citera la phrase du grand économiste belge ANSIAUX : « Plus le régime des chèques « postaux se popularisera, plus le maniement d'espèces « et de billets se restreindra, plus sera complète la « révolution monétaire. »

C) LE SERVICE DES CHÈQUES POSTAUX ET LES BANQUES. — M. ANSIAUX ajoutait : « La transformation « est même de nature à s'étendre jusqu'au crédit, « c'est ce qui explique les défiances que les banques « manifestent assez souvent contre une institution « d'État qui pourrait bien, quelque jour, les supplan- « ter (1). »

Les banques qui, en ces dernières années, ont non seulement admis mais réclamé l'intervention des pouvoirs publics pour les protéger ou leur porter secours, ont toujours protesté chaque fois que l'État se chargeait d'une nouvelle tâche ayant un caractère financier.

(1) ANSIAUX. — *Traité d'Economie Politique*, t. II, p. 262.

On entendit mais on n'écoula pas leurs plaintes lors de la création des Caisses d'Épargne, lors de l'institution des valeurs à recouvrer et des envois contre remboursement. L'opposition fut bien pire dans tous les pays contre les projets d'institution de comptes courants et chèques postaux. En Autriche et en Hongrie, étant donnée la liaison entre la Caisse d'Épargne, organe de dépôt et le service de chèques, organe de caisse, on pouvait estimer que l'État allait faire concurrence aux banques, d'autant que la nouvelle institution effectuait des opérations de change et de bourse.

En Suisse, et surtout en Allemagne, l'hostilité des milieux financiers fut très grande.

En France, alors que l'idée d'un organisme de comptes courants postaux venait à peine de naître, l'opposition des banques se manifesta. Dès 1906, la Chambre de Commerce de Paris s'élevait contre la proposition CHASTENET qui, selon elle, portait atteinte à la liberté commerciale, et elle s'étonnait de « voir l'État apporter
« volontairement de nouvelles entraves au développe-
« ment de l'initiative privée quand il devrait être le
« premier à l'encourager. »

Dans une étude parue en 1910, dans la *Revue politique et parlementaire*, M. FERNEUIL s'inquiétait aussi du caractère étatiste de la proposition CHASTENET et il estimait que le chèque postal « allait priver le commerce
« national de banques d'une initiative financière et
« d'une branche importante d'affaires qui rentre directement dans sa compétence ». On aurait pu répondre que cette compétence n'était pas exclusive et que l'État

pouvait aussi bien s'occuper d'affaires financières que d'affaires industrielles. Nous trouvons très normal que l'État assure le transport de la correspondance et même qu'il interdise à quiconque de le concurrencer dans cette tâche. Et pourtant ce transport pourrait être fait par des organismes privés qui seraient heureux de réaliser, tout comme les banques, de « légitimes bénéfices ». De même, nous avons admis en France, et dans la plupart des pays étrangers, que le téléphone et le télégraphe soient exclusivement exploités par l'État alors que des compagnies industrielles pourraient prospérer en se chargeant de ce soin, comme aux États-Unis. D'ailleurs c'est revenir là sur une querelle provisoirement close. Les banques et les milieux financiers consultés lors de l'élaboration du projet, dès avant la guerre, obtinrent des apaisements, et le projet en fut si modifié que son instigateur, M. CHASTENET, le désavoua formellement.

Dans l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sur le service des chèques postaux, l'esprit de l'institution était longuement et explicitement défini dans des termes qui méritent d'être reproduits :

« Il n'a jamais été question et il n'est jamais entré dans
« l'esprit d'aucun de ceux qui se sont montrés partisans
« de la réforme, de charger l'administration des Postes
« de faire, même en partie, des opérations telles que les
« prêts sur titres, l'escompte des effets, la garde en dépôt
« des titres et valeurs, l'encaissement des arrérages, la
« participation aux émissions de valeurs commerciales
« ou industrielles. Toutes ces opérations relèvent de l'in-
« dustrie privée de la banque et si elles permettent de

« réaliser le plus souvent des bénéfices, elles comportent
« des risques que l'État ne saurait prendre à son compte. »

Dans l'avis qu'il rédigea au nom de la Commission du Budget, M. DUMESNIL prévint très exactement les rapports qui lieraient les banques au service de chèques postaux.

« On établit la liaison, écrit-il, entre les comptes postaux
« et les comptes de banques que les premiers ne peuvent
« et ne doivent pas avoir pour objet de remplacer mais
« au jeu desquels ils apporteront une souplesse et une
« ampleur nouvelles en mettant par l'intermédiaire des
« facteurs et des guichets postaux en communication avec
« les places aujourd'hui bancables, le territoire tout entier. »

Après de tels apaisements et expérience faite, les banques semblent avoir compris leur intérêt. De la Banque de France jusqu'aux plus petits établissements de crédit de province, l'adhésion au service des chèques postaux a été quasi-unanime. Par cet organisme des clients et des capitaux nouveaux sont atteints. Chaque bureau de poste du moindre petit bourg est devenu le correspondant de toutes les banques.

Les faits ont montré que l'État, conformément aux assurances qu'il avait données, n'exerçait pas le monopole de fait qu'on craignait tant par avance. Il faut reconnaître d'ailleurs que l'administration a voulu manifestement être agréable aux banques. Les taxes élevées, les refus de faire bonifier les avoirs en dépôts, sont déjà des témoignages suffisants de cette tendance. Bien plus, on a voulu faciliter le transfert des avoirs des comptes

courants postaux aux comptes de banque, par l'expédient des virements automatiques.

Tant que le système des chèques postaux ne sera qu'une sorte de service de caisse, les banques ne s'alarmeront plus.

D) LE RÉGIME DES COMPTES COURANTS POSTAUX ET LES PARTICULIERS. — Quoiqu'on en dise, encore aujourd'hui le Français, titulaire d'un compte courant bancaire est considéré comme un brasseur d'affaires. Si d'aventure il n'exerce qu'une paisible profession libérale ou administrative, on reconnaît en lui un esprit très moderne.

Pourtant cet esprit moderne lorsqu'il recevra des honoraires ou des émoluments quelconques, se dérangera, passera après une attente plus ou moins longue au guichet d'une banque s'il a reçu un chèque — ou au bureau des postes s'il a reçu un mandat. Après encaissement d'espèces, si le montant est assez considérable, il voudra se décharger du soin de garder des sommes inutiles à ses besoins courants et ira les verser à la banque qui détient son compte.

Si ce même particulier, averti des facilités économiques du moment effectue des achats à tempérament, chaque mois ou chaque quinzaine il recevra la visite d'un garçon de recettes ou d'un facteur des postes porteur d'une traite. Vraisemblablement, la visite sera faite en son absence. Il lui faudra alors se déplacer et perdre son temps pour retirer cette traite en souffrance, et l'on oublie que la veille, sans doute, il a dû se rendre à sa banque retirer des fonds, pour peu que le montant de

l'effet soit important. Quel tracas pour un seul règlement, lequel d'ailleurs donnera autant de peines, en sens inverse, au bénéficiaire.

Si tiré et tireur de cette valeur si pénible à recouvrer, ont chacun un compte courant postal, le vendeur créera des traites domiciliées au bureau de chèques détenteur du compte courant de l'acheteur. Celui-ci, ayant, une fois pour toutes, autorisé la domiciliation, saura qu'il est libéré de sa dette lorsque le règlement aura été effectué. Son compte ainsi débité, il l'aura approvisionné sans plus de peine, par les chèques de banques ou les mandats qu'il aura jetés, sous pli, dans la plus proche boîte aux lettres. Ainsi le service des chèques postaux est le coffre-fort, le caissier, et même le garçon de recettes du titulaire de compte. On pourrait imaginer qu'il en coûte à l'État Providence qui assure un tel service, et se substitue « induement » aux banques pour l'exécution des opérations.

Les banques se soucient peu de faire ces opérations de caisses, toujours onéreuses pour le client, et assez peu rémunératrices pour celui qui les effectue. Lorsqu'elles s'en chargent, c'est afin d'être agréables aux clients qui ainsi, laissent des dépôts. Comment alors expliquer que cette institution de chèques postaux qui aurait tous les avantages possibles, et aucun inconvénient apparent ne compte pas l'adhésion de tous les citoyens capables de disposer de la moindre somme ? Le préjugé contre les comptes courants bancaires, signalé au début de ce paragraphe, est encore plus patent lorsqu'il s'agit des chèques postaux. Mais comme l'a écrit M. de Monzie dans

le document déjà cité, c'est un lieu commun de se plaindre de la défaveur dont jouissent en France les règlements sans numéraire.

Berryer lors de la discussion du projet de loi sur le chèque en 1865 disait : « Croire que vous donnerez des habitudes par des dispositions qui introduisent un système tout nouveau dans les relations commerciales, je ne le pense pas... Les lois sont parfaitement inutiles sans les mœurs. » L'expérience a montré qu'il avait vu juste. Cependant lorsque les mœurs, précisément, évoluent, tendent à admettre une institution, il faut que la loi accentue cette tendance et que tout au moins les pouvoirs publics ne viennent pas à l'encontre, comme ils semblent vouloir le faire dans certains cas. Ces cas, certes, sont généralement d'une importance relative mais suffisent à refréner les tendances, à contrecarrer les bonnes volontés et initiatives. C'est ainsi que, assez récemment, répondant à une question écrite d'un parlementaire, l'administration des postes a estimé qu'il fallait soumettre à une taxe spéciale, le bulletin de versement à un compte courant, encarté dans une publication expédiée. C'est peu de chose, mais cela suffit pour que les journaux renoncent à inviter leurs lecteurs à régler leurs abonnements par la voie des chèques postaux (1).

Aussi impondérables mais sensibles peuvent être les conséquences d'une décision administrative (2) corroborée par avance par une décision judiciaire, selon laquelle le fait de porter sur sa correspondance un numéro de

(1) *Journal Officiel* du 12-1-32, p. 25.

(2) *Journal Officiel* du 26-8-30, p. 2483.

compte courant n'indique pas le désir d'être payé par virement.

Suivant la boutade d'un sénateur, ce n'est pas pour être agréable au ministre des finances que l'on usera des chèques postaux. Mais il ne faut pas que le ministre des finances ou les pouvoirs publics en général, soient désagréables sans utilité, aux particuliers qui entrevoient l'intérêt économique d'une institution.

Outre ses avantages matériels indéniables, le régime des chèques postaux présente un intérêt moral et social. Selon M. Walras le compte courant substituera au salarié qui reçoit son gain et le dépense en espèces « un capitaliste acquérant ainsi l'expérience de la vie et des affaires ».

Par contre, M. Gide voyait dans la généralisation du chèque une invitation à la dépense, dangereuse pour les personnes peu réfléchies. Il écrivait : « Lorsqu'il suffit, pour satisfaire à n'importe quelle fantaisie, de mettre sa signature sur une feuille de papier, il est facile de céder à la tentation. Autre chose est de donner des rouleaux de pièces d'or. »

Les rouleaux de pièces d'or ont disparu de la circulation, pour longtemps sans doute, le danger existe toujours et semble compenser l'avantage moral retenu par M. Walras.

§ II. — Influence du régime des virements postaux au point de vue international

Le rôle des chèques postaux dans l'économie mondiale est actuellement insignifiant, il pourrait être et sera peut-

être un jour considérable. Plus précisément, alors que le commerce international se chiffre par des centaines de milliards de francs, le régime des virements internationaux permet le transfert de quelques milliards. Son importance est si minime encore, que l'institution créée spécialement pour organiser et diriger les transferts, la Banque des Règlements internationaux n'y a jamais pris intérêt.

Pourtant le mécanisme du système des virements internationaux est simple et pratique. Si, dans un avenir plus ou moins proche, il se généralise, peut-on penser qu'il se substituera complètement au régime qui fonctionne actuellement ? Théoriquement, ce n'est pas impossible. Si chaque individu avait un compte courant ouvert dans une banque universelle, on pourrait supprimer la monnaie et à plus forte raison, ses succédanés.

Pratiquement on ne peut penser que, de longtemps, les bourses soient supplantées par les services de virements, pour diverses raisons. D'abord les modes de règlements dont on use le plus généralement sont à la fois des procédés d'échange et de crédit, et l'on ne peut concevoir que les virements postaux tout au moins dans leur simplicité présente, deviennent des instruments de crédit. Par ailleurs au régime institué par les Conventions postales, il manque un organisme : une banque ou une chambre de compensation. La compensation simple est possible entre deux individus ou deux collectivités qui sont créanciers et débiteurs l'un de l'autre, et qui n'ont pas d'autres débiteurs et d'autres créanciers.

Dès que les règlements se compliquent, un organisme

de compensation est indispensable. Certes, l'expérience a montré que les échanges de fonds sont possibles, sans intermédiaire. La convention de Londres, bien appliquée, les permet et les organise. Mais en fait, chaque état est toujours inquiet sur le sort des virements qu'il a transmis. Ses derniers bulletins de décompte ne vont-ils pas être refusés et créer des contestations ? Le solde créditeur qui ressort de tel compte avec tel état sera-t-il réglé ? Et si en dépit des prescriptions précises sur les responsabilités et les intérêts moratoires, des manquements sont constatés, qui appliquera les sanctions réprimant ces manquements ? Le système des virements internationaux se heurte au même obstacle que toutes les autres institutions entre états. Il faut un super-état qui organise les rapports entre les nations.

Pour les rapports financiers un organisme suffirait, qui tiendrait une sorte de compte courant pour chaque état, et qui ferait de chaque décompte du régime actuel, un article de débit d'un compte et un article de crédit d'un autre compte. On l'a vu, l'institution existe mais elle ignore les virements postaux. Des conférences, des congrès sont réunis pour unifier la législation du chèque, pour internationaliser les virements, à la recherche d'un système de règlements qui peut-être est déjà trouvé. Comme tous les régimes internationaux, le régime des virements ne peut normalement fonctionner que si l'unanimité ou la quasi-unanimité des états s'y rallie. Ce ralliement est lointain encore. On l'a indiqué, trois administrations postales sur dix ont adhéré à la convention de Londres qui, pourtant, n'est que la simple expression

d'une intention d'user des virements internationaux. Ces adhérents peu nombreux retardent autant qu'il est possible la mise en application de la convention — vingt d'entre eux seulement ont conclu avec la France des arrangements, organisant l'échange des virements.

Ces proportions d'adhésions et de mises en application, sont déjà insuffisantes par elles-mêmes. Elles le sont bien plus encore si l'on considère l'importance respective de certains états signataires de la Convention de Londres, et de certains autres qui se sont abstenus. L'arrangement sur les virements est signé par les délégués de la république de Saint-Marin et de la Cité du Vatican, mais non par ceux de la Grande-Bretagne ou de l'U. R. S. S. Nombreuses encore sont les nations qui, dotées ou non d'organisations internes de chèques postaux n'ont pas été tentées par les avantages du système international. Pour ne citer que ceux d'Europe, on compte la Norvège, la Finlande, l'U. R. S. S., la Bulgarie, la Turquie, la Roumanie, la Grande-Bretagne, et l'Irlande. Ces dernières surtout constituent avec les Dominions et les États-Unis d'Amérique un groupe de trois à quatre cents millions d'individus particulièrement réfractaires à toute mesure internationale sur les chèques. L'influence des banques et le libéralisme qui y subsiste malgré tout, expliquent déjà l'absence d'un régime de chèques créé et dirigé par l'état, et *a fortiori* d'un système international ayant le même objet. Le besoin ne s'en fait d'ailleurs pas sentir. On a dans ces pays une grande habitude du chèque ordinaire qui dispense de rechercher tout autre procédé de règlement amétallique.

Pour d'autres raisons, l'U. R. S. S. ne se soucie pas d'adhérer aux arrangements sur les virements internationaux. De par son organisation politique, elle assure elle-même le commerce extérieur. Elle a des agents commerciaux sur les principales places étrangères pour procéder à tous règlements financiers.

De longtemps encore, semble-t-il, les conventions qui, périodiquement remplaceront la Convention de Londres — ne seront pas universelles. De ce fait même, le virement international ne pourra avoir un rôle prépondérant dans l'économie mondiale. Il peut néanmoins constituer un élément appréciable du régime des règlements internationaux et tenir dans les systèmes financiers une place plus large que celle qu'il occupe aujourd'hui.

CONCLUSION

Dans les pages qui précèdent, on a essayé de décrire un organisme économique et d'en montrer l'importance et l'influence dans le monde actuel. On a vu le rôle logiquement possible des chèques postaux tels qu'ils fonctionnent aujourd'hui. Comme toutes choses, leur régime évoluera. Dire dans quel sens se fera l'évolution serait faire œuvre de prophète politique.

Le rôle d'un organisme financier sera toujours fixé par la volonté de ceux qui dirigent les peuples. Si les gouvernants veulent laisser à l'individu et aux collectivités toutes les libertés d'action possibles et un champ d'activité toujours plus étendu, ils verront dans le service des chèques postaux simplement un organisme destiné à faciliter les règlements sans numéraire.

Un des derniers tenants de l'École Libérale Classique, M. COLSON, estime que « nous pourrons avoir moins « d'or quand l'usage des chèques se sera plus développé « chez nous », et il reconnaît que le service des chèques postaux pourra donner un essor notable au procédé amétallique de paiement.

Pour les libéraux, le système actuel est excellent en soi. Il doit s'abstenir de toute concurrence aux établis-

sements financiers créés par les particuliers. Il doit même, en quelque sorte, être leur « rabatteur ».

Cette conception rencontre l'hostilité qu'on pense des étatistes et des collectivistes de tous ordres, appuyés par certains économistes. Nombre de théoriciens souhaitent et espèrent la disparition complète de la monnaie métallique et son remplacement par une monnaie de compte. C'était pour partie, la thèse de SOLVAY qui reconnaissait dans le système des chèques postaux autrichien, seul créé alors, « une acheminante application du vrai comptabilisme ». Le comptabilisme imaginé par SOLVAY avait besoin, il est vrai, d'un organisme chargé de tenir tous ses comptes dont chaque individu serait titulaire. Le service des chèques postaux transformé et étendu serait tout indiqué pour remplir ce rôle, mais le comptabilisme régnera-t-il un jour ? C'est répondre à la question par la question.

Il semble possible de penser que pour longtemps encore on ne supprimera pas complètement l'usage de la monnaie métallique ou de papier ; mais même avec la monnaie, le régime des chèques postaux ne peut que rencontrer un succès toujours plus grand. Que, conformément à la thèse de M. GIDE, l'instrument d'échange devienne un instrument de crédit, c'est possible, et même probable dans certains pays. La tendance toujours plus marquée de charger l'État d'organiser le crédit pour toutes les branches de l'activité humaine ne peut qu'accroître l'importance d'un service qui remplit la fonction de caissier et de comptable de tous les organismes nationaux.

Mais même, si, contre toutes vraisemblances aucune évolution économique notable ne se produisait avant longtemps, le système des comptes courants et chèques postaux ne peut que se développer en conservant son rôle actuel. Son rôle, c'est en se mettant à la portée de tous et par son prix et par la proximité de ses agents, de faciliter le plus possible les règlements sans numéraire. Toute prévision sur le développement de l'institution risquerait de paraître aujourd'hui trop audacieuse, et singulièrement insuffisante dans quelques lustres. Lorsque, il y a 50 ans, fut institué le système autrichien, on prévît une masse de mouvements de quelques dizaines de millions. Aujourd'hui, et c'est cela qu'on ne doit pas oublier, grâce aux comptes courants, chèques et virements postaux, on effectue de par le monde, des règlements sans numéraire dont le montant dépasse mille huit cents milliards.

Vu : le Doyen,
Edgard ALLIX

Vu : le Président,
William OUALID

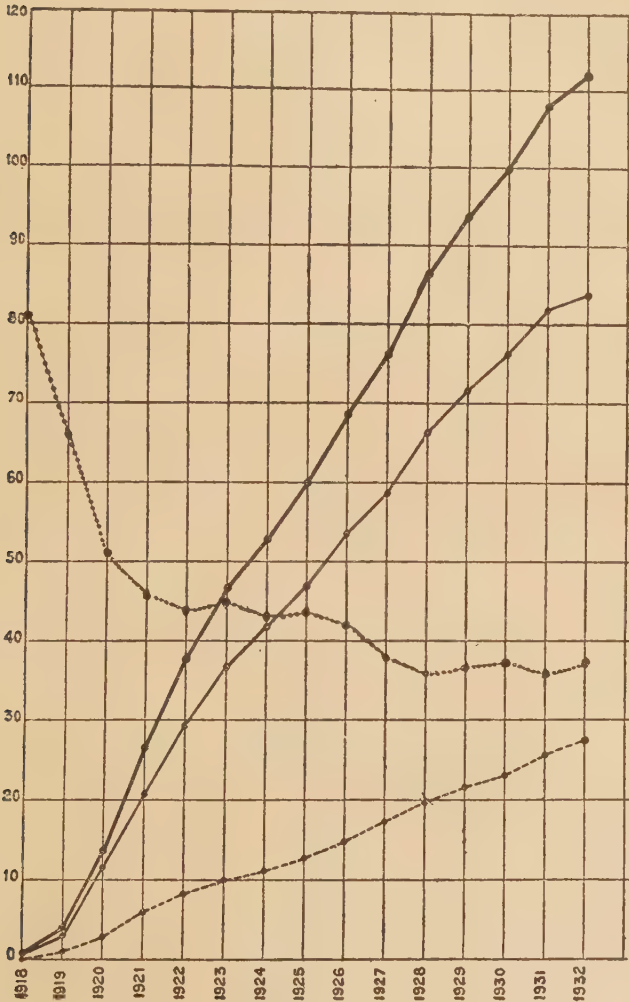
Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX. — Sciences financières. Rousseau, 1931.
- BEELONKAMPF. — Lois postales universelles. Mouton (La Haye), 1910.
- BONNECARRÈRE et LABORDE LACOSTE. — Précis de droit commercial. Sirey, 1932.
- BOUTERON. — Le chèque. Dalloz, 1924 sup. 1927.
- BRUNEAU. — Les chèques et virements postaux. *Thèse Paris*, 1909.
- CHEVAUCHEZ. — Traité sur les chèques postaux. Rivière, 1907.
- COLSON. — Cours d'Économie politique. Gauthier-Villars, 1931.
- COURCELLES-SENEUIL. — Opérations de banque. Alcan, 1929.
- DELAISI. — Comptes de banque et comptes courants postaux. Sirey, 1933.
- DUMAS. — Responsabilité de l'Administration des Postes. *Thèse Toulouse*, 1921.
- GERMAIN-MARTIN. — Les problèmes du crédit Payot, 1919.
- HAMEL. — Banques et opérations de Banque. Rousseau, 1933.
- JALADE. — Chèques et virements postaux. *Thèse Poitiers*, 1909.
- LE QUESNE. — Virements et chèques postaux. *Thèse Paris*, 1910.
- LINÉE. — Le chèque postal. *Thèse Paris*, 1919.
- OUALID. — Leçons sur la monnaie. Sirey, 1919.
- POUDOU. — Les procédés amétalliques de paiement et le chèque postal. *Thèse Paris*, 1919.
- ROBYNS. — Les chèques et virements postaux. Alcan, 1912.
- ROY. — Les chèques de virements. *Thèse Paris*, 1925.
- SOLVAY. — Productivisme et comptabilisme. Lamertin (Bruxelles), 1900.
- THALLER et PERCEROU. — Traité élémentaire de droit commercial Rousseau, 1931.
- THÉRY. — Les chèques postaux. *Thèse Paris*, 1909.
- TRUCHY. — Cours d'économie politique. Sirey, 1933.
- Bulletin de l'Union Postale Universelle, passim 1907 à 1933. *

Appendice N° 1

*Variations du nombre des mandats et des opérations
du service des Chèques postaux de 1918 à 1932.*



Légende

—●— Nombre total d'opérations du service des chèques — Nombre d'opérations au crédit	--- Nombre d'opérations au débit —●— Nombre de mandats
--	--

APPENDICE N° 2

ADMINISTRATION DES POSTES
d.....

DÉCOMPTE

des listes de virements échangées le.....
entre

I. Récapitulation des virements

Virements :

a) à destination d.....	Bureaux d'échange	b) en provenance d.....
1	2	3
.....		
.....		
.....		
.....		
Total Ia.....		Total Ib.....

II. Calcul du cours moyen entre les cours de la bourse d..... et cell d..... de la veille (derniers cours notés)

Il a été noté pour des traites à courte échéance				Cours de parité	Cours de décompte
le	à la bourse	pour 100	pour 100		
1	2	3	4	5	6
...../.....	d..... sur			100 =	100 =
...../.....	d..... sur			100 =	100 =

III. Différence d'après I en convertissant la somme la plus petite dans la monnaie de la somm la plus grande suivant le cours de décompte II

1	2
Total Ia.....	Total Ib.....
à déduire le total Ib.....	à déduire le total Ia.....
Débit de l'Administration des postes d.....	Créance de l'Administration des postes.....

....., le 19.....

Le décompte ci-dessus est reconnu exact et accepté :
....., le 19.....

(Dimensions : 210 × 297 mm.)

APPENDICE N° 3

	Nombre de comptes courants			Nombre d'opérations			Unités monétaires
	1925	1927	1933	1925	1927	1933	
	en milliers						
Allemagne	857.979	922.376	1.029.274	525.513	662.415	707.243	Marks
Belgique.....	151.081	204.748	330.815	36.019	43.676	74.860	Francs B
Danemark	8.797	14.775	37.483	7.795	40.588	19.822	Couron.
France.....	258.535	369.485	604.682	59.806	76.270	113.000	Francs
Italie	9.197	14.291	100.735	2.313	4.563	15.365	Lires
Luxembourg	3.480	4.513	6.897	782	905	1.381	Francs L
Pays-Bas.....	113.224	129.258	224.261	18.072	27.945	61.609	• Florins
Suisse	59.077	68.600	103.353	34.837	40.533	59.655	Francs S

	Montant total des opérations			Montant des virements			Avoir des titulaires			Unités monétaires
	1925	1927	1933	1925	1927	1933	1925	1927	1933	
	en millions									
Allemagne	110.834	136.052	101.350	89.354	109.099	81.560	572	610	558	Marks
Belgique.....	128.266	236.409	280.094	108.087	204.203	242.718	1.085	1.271	2.541	Francs B
Danemark	2.964	3.301	6.021	1.767	2.014	3.995	11	14	99	Couron.
France.....	179.606	328.676	466.000	131.427	267.474	382.000	830	1.328	2.650	Francs
Italie	2.217	3.777	12.764	251	360	2.513	51	117	634	Lires
Luxembourg	1.787	2.948	3.728	1.002	1.536	2.427	35	50	83	Francs L
Pays-Bas.....	8.189	9.348	11.884	6.826	7.441	9.865	34	91	489	Florins
Suisse	21.308	23.004	27.833	15.429	16.399	21.919	161	153	324	Francs S.

APPENDICE N° 4

Les comptes courants et chèques postaux en France *Relevé par année*

Année	Nombre de comptes courants	Nombre d'opérations par (milliers)	En millions de francs		
			Montant total des opérations	Montant des opérations sans numéraire	Avoir des titulaires au 31 décembre
1918.....	9.012	663	1.737	1.005	188
1919.....	41.803	3.880	15.649	8.854	294
1920.....	73.559	14.291	56.899	40.906	376
1921.....	110.496	26.639	75.418	53.546	476
1922.....	150.954	37.805	94.378	62.573	614
1923.....	182.563	46.698	110.487	73.792	612
1924.....	210.385	52.762	140.871	95.265	744
1925.....	258.535	59.906	179.606	131.127	833
1926.....	316.823	68.533	312.278	253.278	1.125
1927.....	369.485	76.270	328.676	267.474	1.328
1928.....	414.607	86.116	359.352	293.445	1.555
1929.....	453.940	93.394	406.933	335.385	2.292
1930.....	496.898	99.560	437.998	362.547	2.038
1931.....	539.293	108.275	471.738	392.605	2.377
1932.....	572.869	111.208	477.914	402.203	2.357

APPENDICE N° 5

Activité des bureaux français en 1932

	Nombre de comptes	Crédit		Débit	
		Nombre d'opérations en (milliers)	Montant en (millions)	Nombre d'opérations en (milliers)	Montant en (millions)
Paris.....	160.633	38.650	101.613	9.522	101.817
Ajaccio.....	1.122	78	474	27	485
Bordeaux ...	43.437	3.866	10.225	1.553	10.243
Clermont-Fer.	18.792	1.711	5.416	573	5.427
Dijon.....	32.946	2.809	8.003	1.262	8.074
Lille.....	42.581	5.806	16.621	2.269	16.636
Limoges.....	12.498	1.234	4.849	376	4.877
Lyon.....	54.627	7.144	17.516	2.266	17.564
Marseille....	33.223	3.169	11.478	1.187	11.478
Montpellier .	17.509	1.363	6.946	528	6.943
Nancy	31.975	2.917	10.982	1.495	11.033
Nantes	25.124	2.623	9.051	1.065	9.058
Orléans	9.499	1.030	3.368	380	3.381
Rennes	19.543	1.797	6.301	645	6.950
Rouen	20.108	2.070	6.884	912	6.912
Strasbourg ..	22.093	5.307	11.973	2.114	12.005
Toulouse	27.159	2.533	6.658	918	6.675

APPENDICE N° 6

*Les virements et mandats internationaux
émis ou payés en France*

	Virements		Mandats	
	Nombres	Montant en milliers de francs	Nombres	Montant en milliers de francs
1922.....	1.771	46.673	2.226.610	541.491
1923.....	16.179	233.796	2.478.019	844.842
1925.....	43.274	320.907	2.989.929	1.150.207
1927.....	75.260	501.576	2.428.991	1.042.295
1929.....	234.676	938.115	3.016.922	1.458.265
1931.....	360.124	1.248.308	3.682.147	1.834.053
1932.....	378.796	1.487.604	3.327.446	1.788.014

DOCUMENTS

(par ordre chronologique)

- Rapport CHASTENET, 1908. — Documents parlementaires. Chambre, p. 480.
- Rapport AMIARD, 1916. — Documents parlementaires. Chambre, p. 996.
- Avis DUMESNIL, 1916. — Documents parlementaires. Chambre, p. 1463.
- Proposition LA BATUT, 1916. — Documents parlementaires. Sénat, p. 578.
- Rapport DUPONT, 1917. — Documents parlementaires. Sénat, p. 30.
- Débats parlementaires. — Sénat, 1917, p. 1036.
- Rapport AMIARD, 1919. — Documents parlementaires. Chambre, p. 1029.
- Avis VARENNE, 1919. — Documents parlementaires. Chambre, p. 1393.
- Rapport DUPONT, 1919. — Documents parlementaires. Sénat, p. 435.
- Proposition AMIARD, 1919. — Documents parlementaires. Chambre, p. 950.
- Proposition de MONZIE, 1927. — Documents parlementaires. Sénat, p. 329.
- Rapport HAMELIN, 1933. — Documents parlementaires. Sénat, p. 411.
- Avis TOURNAN, 1933. — Documents parlementaires. Sénat, p. 155.
- Projet RRENOULT, 1932. — Documents parlementaires. S. S. Chambre, p. 49.
- Rapport de la Banque de France 1932 et 1933.
- Rapport sur la marche générale des Services des P. T. T. pendant l'année 1932. Imprimerie des Journaux Officiels, 1933.

Instruction générale sur le service des chèques P. T. T.
XII^e Fascicule. Chèques Postaux. Imprimerie Nationale,
1928.

LÉGISLATION FRANCAISE

(Principaux Textes)

I. — LOIS du

7 janvier 1918.
28 juillet 1919.
30 juin 1923. Art. 86.
22 mars 1924. Art. 80.
31 décembre 1924. Art. 8.
9 août 1925.
29 avril 1926. Art. 77 et sq.
3 août 1926. Art. 2.
5 août 1926. Art. 163.
26 mars 1927.
30 mars 1929. Art. 89.
16 avril 1930. Art. 97 à 101.
31 mars 1932. Art. 59 à 61.
3 mai 1932.

II. — DÉCRETS du

7 janvier 1918.
6 décembre 1918.
28 juillet 1919.
24 novembre 1919.
6 janvier 1920.
14 juillet 1920.
12 janvier 1922.
29 juillet 1922.
10 octobre 1922.
6 mars 1923.

7 novembre 1924.
15 septembre 1925.
4 janvier 1926.
19 février 1926.
5 octobre 1926.
11 décembre 1927.
8 août 1928 (3 dcs.).
21 août 1928 (3 dcs.).
26 septembre 1928.
29 novembre 1928 (2 dcs.).
20 décembre 1928 (4 dcs.).

5 avril 1929.
4 juillet 1929.
29 avril 1930.
14 mars 1931.

27 mars 1931.
22 juillet 1931.
20 juillet 1932.
15 octobre 1933.

Arrêtés ministériels

29 juillet 1927 (2 ars.).
18 avril 1929.
8 avril 1931.

Arrêtés interministériels

19 février 1926.
9 juillet 1928.

LOI PORTANT CRÉATION
DU SERVICE EN FRANCE

(3 janvier 1918)

ARTICLE PREMIER. — Il est institué, sous l'autorité du Ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes, un service de comptes courants et de chèques postaux dont la gestion est confiée à l'Administration des Postes et des Télégraphes.

ART. 2. — Le service organisé et dirigé par l'Administration centrale des Postes et des Télégraphes est assuré par des bureaux régionaux qui ont pour fonctions de tenir les comptes courants de chèques postaux.

Les bureaux régionaux sont établis dans les villes désignées par décret.

ART. 3. — Peuvent se faire ouvrir des comptes courants toute personne, association, société, maison de commerce, et tout groupement de fait ou de droit dont la demande a été agréée par l'Administration.

Les personnes et les collectivités désignées à l'alinéa précédent, qui ont été admises à se faire ouvrir des comptes courants, effectuent un dépôt de garantie dont le montant est fixé par le décret prévu à l'article 9.

Des décrets spéciaux déterminent dans quelles conditions des comptes peuvent être ouverts à l'État, aux personnes morales administratives et aux services publics.

ART. 4. — *Modifié comme suit par la loi du 28 juillet 1919.*

Sont portés au crédit des comptes courants les versements effectués soit par les titulaires à leur propre compte, soit par des tiers, et le montant des virements ordonnés par les titulaires d'autres comptes courants postaux.

Sont portées au débit des comptes courants postaux les sommes qui font l'objet de la part des titulaires :

1^o De chèques nominatifs payables à leur profit ; 2^o de

chèques au porteur ; 3^o de chèques dont le montant est payable à des personnes dénommées autres que les titulaires de ces comptes ; et 4^o de chèques ou d'ordres de virement au profit d'autres titulaires de comptes courants postaux.

ART. 5. — (Le texte de cet article a été modifié par la loi du 28 juillet 1919 dont les dispositions ont été elles-mêmes modifiées comme il est indiqué ci-après) :

Premier alinéa. — (Concernait la taxe des versements qui est aujourd'hui fixée par l'article 17 du décret du 5 août 1926).

Deuxième alinéa. — (Fixait la date des chèques nominatifs qui a été successivement modifiée par l'article 86 de la loi du 30 juin 1923 et l'article 163 de la loi du 13 juillet 1925).

Troisième alinéa. — (Concernait la taxe des chèques payables à des tiers. Cette taxe est aujourd'hui fixée par l'article 19 du décret du 5 août 1926).

Quatrième et cinquième alinéa. — (Modifiés comme suit par la loi du 28 juillet 1919).

Les virements donnent lieu à la perception d'une taxe fixe d'écriture de dix centimes.

Les droits et taxes indiqués aux 2^e, 3^e et 4^e alinéas du présent article sont à la charge des titulaires de comptes courants et prélevés sur le compte débité.

ART. 6. — Le chèque postal n'est pas soumis à la loi du 14 juin 1865 et aux autres dispositions concernant le chèque ordinaire.

ART. 7. — L'Administration sera responsable des sommes qu'elle aura reçues pour être portées au crédit des comptes courants ; elle ne sera pas responsable des retards qui pourront se produire dans l'exécution du service.

Aucune réclamation ne sera admise concernant les

opérations ayant plus de trois ans de date (*délai réduit à un an par la loi du 28 juillet 1919*).

En cas de changement dans la condition civile ou la situation légale du titulaire d'un compte courant, avis devra en être donné au bureau détenteur de ce compte.

L'Administration ne pourra être tenue responsable des conséquences pouvant résulter des modifications qui ne lui auraient pas été notifiées.

ART. 8. — Sera acquis au Trésor public le solde de tout compte courant postal sur lequel aucune opération n'aura été faite depuis dix ans.

ART. 9. — Les conditions dans lesquelles fonctionnera le service des comptes courants et chèques postaux, les redevances pour prestations diverses, ainsi que les mesures d'ordre général destinées à assurer l'exécution de la présente loi, seront déterminées dans le délai maximum de deux mois, par un décret rendu sur le rapport du Ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes et sur celui du Ministre des Finances.

UNION POSTALE UNIVERSELLE

Arrangement concernant les virements postaux

CONCEU ENTRE

L'Albanie, L'Allemagne*, l'Autriche*, la Belgique*, la Bolivie, La République de Cuba, le Danemark*, la ville libre de Dantzig*, *la République Dominicaine*, l'Espagne, l'Ensemble des Colonies espagnoles, *l'Estonie*, *l'Ethiopie*, la France, l'Algérie*, la Grèce, *Le Royaume de Hedjaz et de Nedjde et Dépendances*, *la République du Honduras*, *la Hongrie**, *l'Italie**, l'Ensemble des

Nota : Les États dont les noms sont en italiques, n'avaient pas adhéré à la Convention de 1924.

Ceux dont les noms sont suivis d'astérisque échangent des virements avec la France.

Colonies italiennes, le Japon*, le Chosen, l'Ensemble des autres dépendances japonaises, *la Lettonie**, la Lithuanie, le Luxembourg*, le Maroc* (à l'exclusion de la zone espagnole), le Maroc (zone espagnole), le *Paraguay*, les Pays-Bas*, la Pologne*, le Portugal, les Colonies portugaises de l'Afrique, les colonies portugaises de l'Asie et de l'Océanie, la république de Saint-Marin, le territoire de la Sarre*, le royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, la Suède*, la Suisse*, la Tchécoslovaquie*, la Tunisie*, *l'Etat de la Cité du Vatican* et les États-Unis de Venezuela.

Les soussignés, Plénipotentiaires *des Gouvernements* des Pays ci-dessus énumérés, vu l'article 3 de la Convention, ont, d'un commun accord et sous réserve de ratification, arrêté l'Arrangement suivant :

CHAPITRE I DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES

ARTICLE PREMIER

Conditions de l'échange des virements

L'échange (1) des virements postaux, entre ceux des Pays contractants dont les Administrations conviennent d'établir ce service, est régi par les dispositions du présent Arrangement.

ARTICLE 2

Objet de l'Arrangement

Tout titulaire d'un compte courant postal dans l'un des pays *qui ont convenu d'échanger des virements* peut ordonner des virements de son compte à un compte courant postal tenu dans un autre de ces pays.

(1) On sait que la Convention de Londres a repris l'arrangement de Stockholm, y apportant des modifications imprimées ici en italiques, et y ajoutant des textes nouveaux imprimés en caractères gras.

CHAPITRE II

CONDITIONS D'ADMISSION ET EXÉCUTION DES ORDRES DE VIREMENTS

ARTICLE 3

Énoncé du montant des virements. Taux de conversion

Le titulaire de compte peut indiquer le montant du virement en monnaie du pays de destination ou du pays d'origine. L'Office de ce dernier pays détermine lui-même le taux de conversion de sa monnaie en monnaie du pays de destination.

ARTICLE 4

Montant maximum

Chaque Administration a la faculté de limiter le montant maximum des virements qu'un titulaire peut ordonner, soit dans une journée, soit au cours d'une période déterminée.

ARTICLE 5

Taxes (1)

1. — La taxe d'un virement ne doit pas dépasser un pour mille de la somme virée, chaque Office ayant d'ailleurs la faculté d'arrondir les fractions selon les convenances de son système monétaire. Cette taxe peut comporter un minimum de perception, sans que ce minimum puisse excéder 20 centimes.

2. — L'inscription d'un virement au crédit d'un compte courant postal ne doit pas être soumise à une taxe supérieure à celle qui serait éventuellement perçue pour une même opération dans le service intérieur.

(1) La taxe est majorée de 25 centimes lorsque l'avis de virement comporte une correspondance (Décret du 20-7-32, art. 3).

ARTICLE 6

Franchises de taxe et de port

Sont exempts de toute taxe, les virements d'office relatifs au service qui sont échangés entre les Administrations ou entre leurs bureaux.

Il en est de même, **pour ce qui concerne la franchise de port**, des plis revêtus de la mention **Service des postes** adressés par les bureaux de chèques postaux à leurs titulaires de comptes résidant dans tout pays de l'Union et **contenant des extraits de compte.**

ARTICLE 7

Avis de virements

1. — Le titulaire de compte doit joindre un avis à tout ordre de virement.

Le verso de cet avis peut être utilisé pour des communications particulières destinées au bénéficiaire. Chaque Office a la faculté de percevoir, de ce chef, une taxe sur le titulaire du compte débité, à condition que cette taxe existe dans son service intérieur.

2. — Les avis de virements sont *envoyés*, sans frais, aux bénéficiaires.

ARTICLE 8

Échange des listes de virements

Les Administrations se communiquent les virements au moyen de listes une fois par jour ouvrable. Toutefois, elles peuvent s'entendre en vue de grouper dans une même liste les totaux de plusieurs journées.

Les avis de virements destinés aux titulaires de comptes à créditer sont joints aux listes.

Sauf arrangement contraire, le montant des virements est exprimé en monnaie du pays de destination sur les listes et sur les avis de virements.

ARTICLE 9

Bureaux d'échange

Les Administrations se notifient réciproquement les noms des bureaux de chèques qu'elles ont désignés pour l'échange des listes de virements.

CHAPITRE III

ANNULATION. RÉCLAMATIONS

ARTICLE 10

Annulation des ordres de virements

1. — Les ordres de virements peuvent être annulés par le titulaire du compte débité tant que l'inscription au crédit du compte du bénéficiaire n'a pas été effectuée. Les demandes d'annulation (1) doivent être adressées par le titulaire de compte à l'Office auquel il a donné l'ordre de virement.

2. — La demande à formuler à cet effet est transmise par voie postale ou par voie télégraphique aux frais de l'expéditeur, qui doit payer, pour toute demande par voie postale, la taxe applicable à une lettre simple recommandée, et pour toute demande par voie télégraphique, la taxe du télégramme augmentée de la taxe postale de la lettre confirmative.

ARTICLE 11

Réclamations

1. — La réclamation concernant l'exécution d'un ordre de virement doit être adressée par le titulaire du compte

(1) Dans la Convention de 24 s'intercalaient les mots suivants : sont admises dans les conditions fixées par chaque Administration dans son service intérieur ; elles.,.

débité à l'Administration à laquelle il a donné l'ordre, sauf le cas où il a autorisé le bénéficiaire à s'entendre avec l'Administration qui tient le compte de celui-ci.

2. — Il peut être perçu pour la réclamation concernant un ordre de virement un droit égal à celui auquel donne lieu la réclamation d'un objet de correspondance (1).

3. — *Les réclamations ne sont admises* que dans le délai d'un an à compter du lendemain du jour où l'ordre de virement a été donné.

4. — *Lorsqu'une réclamation a été motivée* par une faute de service, *le droit de réclamation est restitué.*

CHAPITRE IV RESPONSABILITÉ

ARTICLE 12

Étendue de la responsabilité

1. — Les Administrations sont responsables des erreurs commises par leur service dans les inscriptions des virements au crédit des comptes courants postaux, ainsi que des indications erronées fournies par elles sur les listes de virements qu'elles transmettent aux autres Administrations.

2. — La responsabilité est limitée au remboursement du montant du virement.

3. — Les Administrations ne sont tenues à aucune responsabilité du chef des retards qui peuvent se produire dans la transmission et l'exécution des ordres de virements.

ARTICLE 13

Détermination de la responsabilité

La responsabilité incombe à l'Administration dans le

(1) Le décret du 20-7-32 fixe à 2 francs le droit perçu pour réclamation au sujet d'un virement à destination de la Sarre, du Maroc, de la Tunisie et de l'A. O. F. Le droit est à porter au débit du réclamant.

service de laquelle l'erreur a été commise. Lorsque l'erreur est imputable aux deux Administrations, elles contribuent au remboursement par parts égales.

ARTICLE 14

Remboursement des sommes dues au réclamant

L'obligation de rembourser la somme due au réclamant incombe à l'Administration saisie de la réclamation, sous réserve de l'exercice de son droit de recours contre l'Administration responsable.

Le remboursement doit avoir lieu dès que la responsabilité du service a été établie.

L'Administration présumée responsable qui, après une mise en demeure, n'a pas répondu dans un délai de six mois est considérée comme ayant reconnu tacitement sa responsabilité.

ARTICLE 15

Remboursement à l'Administration créancière

L'Administration responsable est tenue de désintéresser l'Administration qui a affectué le remboursement dans un délai de deux mois après réception de la notification du remboursement. L'Administration débitrice est redevable d'un intérêt de 7 % l'an, à partir de l'échéance dudit délai.

CHAPITRE V COMPTABILITÉ

ARTICLE 16

Attribution des taxes

Chaque Office garde en entier les taxes qu'il a perçues.

ARTICLE 17

Décomptes des sommes virées. Etablissement des soldes et des intérêts

1. — Les Offices dressent, pour chaque jour ouvrable et pour chaque pays participant, un compte sur lequel sont récapitulés les totaux des listes de virements reçues et expédiées.

2. — Le règlement de ces comptes est basé sur le principe de la compensation réciproque. À cet effet, la créance la plus faible est convertie en monnaie de la créance la plus forte calculée d'après la moyenne arithmétique des cours du change cotés officiellement aux bourses ou aux banques spécialement désignées par chaque pays intéressé.

L'Office qui, pour une raison quelconque, ne désire pas faire application de la compensation réciproque peut déclarer qu'il se libérera de la totalité des sommes dues.

3. — La compensation est effectuée journellement. Toutefois, les Offices peuvent s'entendre en vue de grouper dans un même décompte les totaux de plusieurs journées.

4. — Le solde résultant de chaque compte est productif d'intérêt à partir d'un délai et à un taux fixés d'un commun accord par les Offices des pays contractants. Le taux de cet intérêt ne peut excéder 5 % l'an.

ARTICLE 18

Payement des soldes. Intérêts moratoires

1. — En vue du paiement des soldes, chaque Office peut entretenir d'une manière quelconque, auprès de l'Office d'un pays contractant, un avoir en monnaie de ce pays. Si cet avoir ne suffit pas pour exécuter les ordres donnés, les virements sont néanmoins portés au crédit des comptes des bénéficiaires.

L'avoir peut servir également au règlement des soldes

débiteurs de tous autres comptes postaux, télégraphiques et téléphoniques. Il ne peut, en aucun cas, recevoir une affectation autre sans le consentement de l'Office qui l'a constitué.

2. — L'Office créancier a le droit d'exiger en tout temps le paiement des soldes. Le cas échéant, il fixe la date à laquelle le paiement devra être effectué, en tenant compte des délais de distance. Si l'Office débiteur n'a pas effectué le paiement à la date fixée, le taux de l'intérêt prévu au § 4 de l'article précédent est augmenté de 2 % l'an à compter du sixième jour qui suit cette date.

ARTICLE 19

Compte général trimestriel

A la fin de chaque trimestre, chaque Office créancier transmet aux Offices débiteurs, pour approbation, une récapitulation générale des comptes journaliers, des acomptes payés et, le cas échéant, des intérêts mis en compte. Le solde du compte général trimestriel est reporté sur le trimestre suivant.

CHAPITRE VI

DISPOSITIONS DIVERSES

ARTICLE 20

Liste des titulaires de comptes

Les titulaires de comptes peuvent obtenir, par l'intermédiaire de l'Office qui tient leurs comptes, les listes de titulaires publiées par les autres Offices, aux prix déterminés par ceux-ci dans leur service intérieur.

Les Offices se livrent réciproquement, à titre gratuit, les listes nécessaires pour les besoins du service.

ARTICLE 21

**Application des dispositions d'ordre général
de la Convention**

Les dispositions d'ordre général qui figurent aux Titres I et II de la Convention sont applicables aux virements postaux, à l'exception, toutefois, des prescriptions faisant l'objet de l'article 7.

ARTICLE 22

**Approbation des propositions faites dans l'intervalle
des réunions**

Pour devenir exécutoires, les propositions faites dans l'intervalle des réunions (art. 18 et 19 de la Convention) doivent réunir :

- a) les deux tiers des suffrages, s'il s'agit de l'addition de nouvelles dispositions ou de la modification des dispositions de l'Arrangement et de son Règlement ;
- b) la majorité absolue, s'il s'agit de l'interprétation des dispositions de l'Arrangement et du Règlement, hors le cas de dissentiment à soumettre à l'arbitrage.

DISPOSITIONS FINALES

ARTICLE 23

Mise à exécution et durée de l'Arrangement

Le présent Arrangement sera mis à exécution le *1^{er} juillet 1930* et demeurera en vigueur pendant un temps indéterminé.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires....

Fait à Londres, le 28 juin 1929.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — <i>Les origines de l'institution</i>	9

PREMIÈRE PARTIE

Organisation des services de chèques postaux

SECTION I

RÉGIME INTÉRIEUR

CHAPITRE I. — <i>Généralités.</i>	
§ I. — Structure administrative.....	29
§ II. — Le compte courant.....	34
CHAPITRE II. — <i>Organisation technique. Fonctionnement.</i>	
§ I. — Le crédit du compte.....	42
§ II. — Le débit du compte.....	50
§ III. — La vie du compte.....	64
CHAPITRE III. — <i>Organisation financière</i>	73

SECTION II

RÉGIME INTERNATIONAL

CHAPITRE I. — <i>Etude théorique</i>	79
CHAPITRE II. — <i>Réalisations</i>	
§ I. — Les systèmes antérieurs aux conventions générales.....	85
§ II. — Le système actuel.....	91

DEUXIÈME PARTIE

Les chèques postaux dans la vie économique

CHAPITRE I. — <i>Importance des comptes et chèques postaux...</i>	107
§ I. — Le nombre des adhérents.....	108
§ II. — Nombre et montant des opérations.	117
§ III. — Le montant des dépôts.....	126
§ IV. — Importance des chèques postaux du point de vue international...	131
CHAPITRE II. — <i>Influence de l'institution des chèques postaux...</i>	137
§ I. — Du point de vue national.....	137
§ II. — Du point de vue international.....	152
CONCLUSION	157
BIBLIOGRAPHIE	160
APPENDICES I. — Variations du nombre des mandats et des opérations du service des chèques pos- taux	161
II. — Décompte international.....	162
III. — Variations dans l'activité des services de divers pays.....	163
IV. — Relevé par année de l'activité du service français	164
V. — Relevé par bureau	165
VI. — Les virements et mandats internationaux en France.....	166
DOCUMENTS	167
LÉGISLATION	168

SAINT-AMAND (CHER). — IMPRIMERIE R. BUSSIÈRE. — 2-5-1934
